

Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön

Toimittaja
Erkki J. Hollo

Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön

Toimittaja

Erkki J. Hollo

Kirjoittajat

Matias Forss

Mari-Linda Harju-Oksanen

Outi Helander

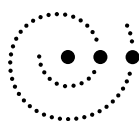
Jaakko Kanerva

Miisa Karjalainen

Suvi-Tuulia Leppäkorpi

Helsinki 2008

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 23 | 2008
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

ISBN 978-952-11-3227-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Ympäristöministeriö asetti lokakuussa 2007 työryhmän valmistelemaan jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa jätelainsäädännön valmistelun tueksi taustatietoa eräiden EU-maiden jätelainsäädännöstä. Tavoitteena on selvittää, miten muut maat ovat EU-sääntelyn pohjalta kehittäneet omaa lainsäädäntöään ja millaisia kansallisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja on otettu käyttöön.

Selvityksessä tarkastellaan Ruotsin, Tanskan, Saksan, Itävallan ja Ranskan sekä Belgian Flanderin ja Iso-Britannian Englannin jätelainsäädäntöä. Selvityksessä keskitytään erityisesti yhteiskuntajätehuoltoa koskevaan lainsäädäntöön, mutta siinä tarkastellaan jossain määrin myös yleisiä jätekysymyksiä kuten jättehierarkian toimeenpanoa ja jätehuollon valvontaa. Kukin maakatsaus muodostaa itsenäisen kokonaisuutensa. Selvityksen lopussa olevaan yhteenvetoon on koottu eräitä selvityksessä esiin nousseita mielenkiintoiseksi arvioituja eri maiden lainsäädännöllisiä ratkaisuja.

Selvitys on tehty ympäristöministeriön toimeksiannosta. Hanke muodostaa osakokonaisuuden ympäristöministeriön rahoittamassa laajemmassa yhteistutkimushankkeessa, jonka tarkoituksena on jätteen lainsäädännön kokonaisuudistuksen tueksi selvittää jätteen sääntelyä ja ohjausta muissa maissa. Hankekokonaisuuden muissa osissa selvitetään erityisesti jätteen synnyn ehkäisyn ohjauskeinoja ja tuottajavastuusääntelyä muissa maissa.

Selvitys on tehty Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yksityisoikeuden laitoksessa yhteistyössä Teknillisen korkeakoulun talousoikeuden tutkimusyksikön (maanmittaustieteiden laitos) kanssa. Tutkimuksen vastuullisena johtajana on toiminut Prof. Erkki J. Hollo. Eri kirjoittajat ovat vastanneet kunkin maakatsauksen valmistelusta seuraavasti: Ruotsin ja Tanskan lainsäädännöstä on kirjoittanut OTM Miisa Karjalainen; Saksan lainsäädännöstä ON Suvi-Tuulia Leppäkorpi; Itävallan lainsäädännöstä OTK Matias Forss; Englannin lainsäädännöstä OTK Jaakko Kanerva sekä Ranskan ja Belgian Flanderin lainsäädännöstä OTK Mari-Linda Harju-Oksanen. OTM Outi Helander on koonnut johtopäätökset ja avustanut teknisessä viimeistelyssä. Hankkeen valvojana toimi ylitarkastaja Riitta Levinen ympäristöministeriöstä. Hankkeen ohjausryhmään osallistui ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen jättesääntelyn asiantuntijoita.

Ympäristöministeriö kiittää kaikkia julkaisun toteuttamisessa mukana olleita.

Helsingissä heinäkuussa 2008

Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

Esipuhe	3
I osa: JOHDANTO	11
II osa: RUOTSI	13
I Jätesektori Ruotsissa	14
1.1 Jätepolitiikka ja yleistä jätteistä	14
1.1.1 Jätehuoltohierarkia	15
1.2 Jätelainsäädäntö	16
1.2.1 Ympäristökaari	16
1.2.1.1 Tuotevalintaperiaate	17
1.2.1.2 Kiertokulkuperiaate (Kretsloppsprincipen)	17
1.2.2 Jäteasetus	18
1.2.3 Kaatopaikka-asetus	18
1.2.4 Jätteenpolttoasetus	18
2 Luvat, ilmoitukset ja valvonta	20
2.1 Ympäristöviranomaiset ja niiden tehtävät	20
2.1.1 Ympäristöministeriö ja Naturvårdsverket	20
2.1.2 Lääninhallitus	20
2.1.3 Kunnat	21
2.1.4 Ympäristöoikeus	21
2.2 Omavalvonta	21
2.3 Rikosoikeudellinen vastuu	22
3 Taloudelliset ohjauskeinot	23
3.1 Yleistä	23
3.2 Jätevero	23
3.3 Jätteenpolttovero (alk. 2006)	23
3.4 Ympäristösanktiomaksu	24
4 Yhdyskuntajätehuolto	25
4.1 Mitä on yhdyskuntajäte?	25
4.2 Vastuu yhdyskuntajätehuollosta	26
4.2.1 Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollosta	26
4.2.1.1 Tapaus Simsrishamn & Tomelilla	28
4.2.2 Tuottajavastuu	29
5 Teollisuuden ja elinkeinotoiminnan jätteet	30
5.1 Teollisuus	30

6	Muita kysymyksiä	31
6.1	Vireillä olevat kehityshankkeet	31
6.1.1	Kotitalousjätteen määritelmän rajoittaminen	31
6.1.2	Kotitalousjätteiden keräily materiaalivirroittain	32
6.1.3	Muita vireillä olevia hankkeita	32
7	Johtopäätökset	33
III	osa: TANSKA	35
I	Jätepolitiikka ja jätelainsäädäntö	36
1.1	Jätepolitiikan lähtökohdat	36
1.2	Lainsäädännön rakenne ja sisältö	37
1.2.1	Ympäristönsuojelulaki	37
1.2.2	Jäteasetus	38
1.2.3	Jätteenpolttoasetus	38
1.2.4	Kaatopaikka-asetus	39
2	Jätehierarkia	40
2.1	Jätteenkäsittelyhierarkia laissa	40
2.1.1	Kierrätys	40
2.1.2	Jätteenpoltto	41
2.1.3	Kaatopaikkasijoittaminen	41
3	Viranomaiset, ohjaus ja valvonta	42
3.1	Ympäristöministeriö ja ympäristönsuojeluvirasto	42
3.2	Läänit	42
3.3	Kunnat	42
3.4	Taloudellinen ohjaus	44
3.4.1	Jäteverot	44
3.4.2	Jätehuoltomaksu	44
3.4.3	Porttimaksut	45
4	Jätehuolto	46
4.1	Yhdyskuntajätteen määritelmä	46
4.2	Vastuu jätehuollosta	46
4.2.1	Jätteenpoltto v. muu käsittely ja hävittäminen	47
4.3	Tuottajavastuu	47
5	Muita kysymyksiä	49
5.1	Ongelmia ja kehityskohteita	49
5.2	Kilpailun lisääminen jätehuoltosektorilla	49
5.2.1	Poliittinen sopimus 21.6.2007	50
5.3	Grønne regnskaber (Green accounts)	51
6	Johtopäätökset	52

IV Osa: SAKSA	53
I Yleistä	54
1.1 Saksan hallintojärjestelmästä	54
1.2 Saksan oikeusjärjestyksestä	55
1.3 Jätepolitiikka	56
1.4 Jätelainsäädännön rakenne	57
1.4.1 Liittovaltiotaso	57
1.4.1.1 Kierrätystalous- ja jätelaki	57
1.4.1.2 Kierrätystalous- ja jätelakia täydentävät säädökset	59
1.4.1.3 Immissiosuojelulaki	60
1.4.2 Osavaltiotaso	61
1.4.3 Kuntataso	62
2 Ohjaukseen jättehierarkian toteuttamiseksi	63
2.1 Lähtökohdat: kierrätystalouden perusperiaatteet	63
2.2 Jätteiden synnyn ehkäisyn toteuttaminen	63
2.3 Materiaali- ja energiahyödyntämisen sekä loppukäsittelyn käsitteiden määrittely	65
2.4 Jätteiden hyödyntäminen	66
2.4.1 Hyödyntämisvelvollisuuden täsmentäminen	66
2.4.2 Hyödyntäminen aineena vai energiana?	66
2.4.3 Hyödyntäminen vai loppukäsittely?	67
2.4.4 Näennäishyödyntämisen ongelma: esimerkkinä kaatopaikat	67
2.5 Viranomaisen velvollisuus edistää jättehierarkian toteutumista	69
2.6 Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden toteuttaminen	69
3 Yhdyskuntajätehuollon vastuunjako	70
3.1 Yhdyskuntajätteen käsite ja sitä koskevat säännökset	70
3.2 Vastuunjaon lähtökohdat	71
3.3 Jätteen tuottajan ja haltijan vastuu	72
3.4 Julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden vastuu	72
3.4.1 Jätehuoltovastuun laajuus	72
3.4.2 Poissulkemismahdollisuus	75
3.4.3 Jätteen tuottajan ja haltijan luovutus- ja sietämisvelvollisuudet	76
3.4.4 Jätehuoltovelvollisuuden sisältö	78
3.4.5 Julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän yksilöinti	78
3.5 Ulkopuolinen jätehuoltotehtävien toteuttaja	79
3.5.1 Jätehuoltotehtävien antaminen ulkopuoliselle	79
3.5.1.1 Ulkopuolinen kolmas taho	79
3.5.1.2 Yhteisöt	80
3.5.1.3 Talouselämän itsehallintoelinten yhteenliittymät	80
3.5.2 Jätehuoltotehtävien ja -vastuiden siirtäminen	80
3.5.2.1 Ulkopuolinen kolmas taho	80
3.5.2.2 Yhteisöt ja talouselämän itsehallintoelinten yhteenliittymät	82
3.5.2.3 Loppukäsittelylaitoksen toiminnanharjoittaja	83
3.6 Tuotevastuu	83
3.6.1 Kierrätystalous- ja jätelain säännökset	84
3.6.2 Pakkausasetus	85
3.6.3 Romuajoneuvot, paristot ja sähkö- ja elektroniikkalaitteet	87
3.6.4 Vapaaehtoiset sitoumukset	88

4	Yhdyskuntajätteen loppusijoittaminen	90
4.1	Yhdyskuntajätteitä koskeva tekninen ohjeisto	90
4.2	Yhdyskuntajätteiden läjitysasetus	91
5	Jätemaksut	94
6	Jäteneuvonta	96
7	Valvonta	97
7.1	Viranomaisvalvonta	97
7.1.1	Yleinen viranomaisvalvonta	97
7.1.2	Rekisteri- ja todistusvelvollisuudet	99
7.2	Omavalvonta	100
8	Johtopäätökset	102
V	osa: ITÄVALTA	109
I	Yleistä	110
1.1	Itävallan oikeusjärjestyksestä	110
1.2	Jätepolitiikka	111
1.3	Jätelainsäädännön rakenne	111
1.3.1	Jätteen käsite	112
1.3.2	Erilliset asetukset	113
1.4	Keskeisimpien EU-säädösten implementointi	114
2	Ohjaukseen jättehierarkian toteuttamiseksi	116
2.1	Lähtökohdat: jätehuolto osana ympäristönsuojelua	116
2.2	Valtuutussäännökset	117
2.3	Jätteen haltijoiden ja tuottajien valvonta	118
2.4	Jätelajikohtaiset toteutetut toimenpiteet	118
2.5	Jätehuoltosuunnitelma (Bundes-Abfallwirtschaftsplan BAWP)	119
2.6	Yhdyskuntajätteen jätevirtojen jakautuminen	120
2.7	Jätehuollon muutoksen loppuunsaattaminen	121
3	Yhdyskuntajätehuolto	122
3.1	Vastuun jakautuminen	122
3.1.1	Yhdyskuntajätteiden keräys	122
3.1.2	Muiden jätteiden keräys	123
3.2	Kunnallisen jätehuollon yleisiä piirteitä	123
3.2.1	Wien	124
4	Johtopäätöksiä	126
VI	osa: ENGLANTI	127
I	Johdanto	128
1.1	Yleistä Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmästä / työn rajaukset ja lähestymistapa	128
1.2	Jätteitä koskevat keskeiset säädökset	129
1.3	Englannin ympäristöhallinto	130
1.4	Jätepolitiikan lähtökohdat	131
1.5	Lyhyesti jätteen käsitteestä	133

2	Yhdyskuntajätehuolto	135
2.1	Vastuu yhdyskuntajätehuollosta	135
2.1.1	Jätteiden keräys	136
2.1.2	Jätteiden käsittely	137
2.2	Yhdyskuntajätehuollon järjestämisen mielenkiintoisia malleja	138
2.2.1	Kaatopaikkaoikeuksia koskeva kaupankäyntijärjestelmä	138
2.2.2	Muita malleja	139
2.2.2.1	Maksut ei-kierrättäville talouksille	139
2.2.2.2	Pakollinen kierrättäminen – Barnetin malli	140
3	Jätehuollon valvonta	142
3.1	Englannin keinovalikoima jätehuollon valvonnan toteuttamiseksi	142
3.1.1	Valvonta tuottajavastuussa	142
3.1.2	EA:n suorittama valvonta ja puuttumiskeinot	143
3.1.3	Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa valvontaan	144
3.1.4	DEFRA:n suorittama valvonta ja puuttumiskeinot	144
3.2	Valvonnan järjestäminen jäteprotokollissa	144
3.2.1	Jäteprotokollista lyhyesti	144
3.2.2	Laatupöytäkirjojen noudattaminen – esimerkkinä kompostin tuottaminen	145
3.2.3	Yhteisiä piirteitä laatupöytäkirjoissa	146
4	Johtopäätöksiä	148
VII	osa: RANSKA	149
I	Johdanto	150
1.1	Yleistä Ranskan oikeusjärjestelmästä	150
1.2	Jätealan viranomaisjärjestelmä ja jätelainsäädännön rakenne	151
1.3	Keskeisistä määritelmistä	153
2	Vastuu jätehuollon järjestämisestä	155
2.1	Lähtökohta	155
2.2	Kotitalousjätteet	156
2.3	Elinkeinotoiminnan jätteet	157
2.4	Jätehuoltoon liittyvät verot ja maksut	158
2.5	Yhteenvetokaavio	160
3	Jätehuoltotoimet	161
3.1	Säädöskehikko	161
3.2	Installation Classée pour la Protection de l’Environnement	162
3.3	Erityissääntelyn piirissä olevat jätteet	165
4	Pakkausjätteet	167
4.1	Lähtökohta	167
4.2	Säädöspäätös	168
4.3	Kotitalouksista peräisin olevien pakkausjätteiden jätehuollon järjestämisen periaate	169
4.4	Esimerkki tuottajayhteisöstä	171
5	Yhteenvedo ja johtopäätökset	173

VIII osa: FLANDERI (BELGIA)	175
I Johdanto	176
1.1 Yleistä	176
1.2 Jätehuollon ohjaus	177
1.3 Yhdyskuntajätehuollon kehitys	178
2 Jätelainsäädännön lähtökohdat	180
2.1 Säädösten rakenne	180
2.2 Jätteen määritelmästä ja sitä tarkentavasta sääntelystä	181
3 Jätteiden ehkäisy, vähentäminen, uudelleenkäyttö ja hyödyntäminen	184
3.1 Säädösperusta	184
3.2 Vastaanottovelvollisuus	185
3.3 Sähkö- ja elektroniikkaromun kierrätyskeskuksista	187
3.4 Jätteiden käyttö sekundäärisenä raaka-aineena	188
3.5 Esimerkki: Biojätteet sekundäärisenä raaka-aineena	190
4 Yleiset säännökset jätehuollosta ja jätteiden loppukäsittelystä	192
4.1 Jätehuollon järjestämistä koskeva lainsäädäntö	192
4.2 Kaatopaikkoja ja jätteenpolttota koskevat kiellot	193
4.3 Jätteisiin liittyvien tietojen rekisteröinnistä ja raportoinnista	194
5 Jätetyyppikohtaisesta sääntelystä	195
5.1 Kotitalousjätehuollon vastuut ja järjestäminen	195
5.1.1 Kotitalousjätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn järjestämisestä	196
5.1.2 Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015	198
5.1.3 Jätehuoltomaksuista ja -veroista	199
5.2 Erityiset jätteet	200
5.3 Teollisuusjätteet	201
6 Yhteenveto ja johtopäätöksiä	203
IX osa: JOHTOPÄÄTÖKSET	211
I Yleistä kohdemaiden jättepolitiikasta	214
2 Vastuukysymykset	215
3 Valvonnan järjestäminen kohdemaissa	218
4 Muita huomionarvoisia jätehuollon ratkaisuja eri maista	220
Lähteet	223
Lyhenteet	251
Käsitteet	252
Kuvailulehdet	253

I osa:
JOHDANTO

Johdanto

Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön on selvitys seitsemän eri Euroopan maan jätelainsäädännöstä. Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän (JÄLKI-työryhmä) tarpeisiin. Jätepolitiikan painotukset ovat viime vuosina muuttuneet ja vaatimukset tiukentuneet EU:n sääntelyn seurauksena. Valmisteilla on myös EU:n uusi jätedirektiivi, joka aikanaan tulee edellyttämään kansallista voimaansaattamista. Suomen jätelainsäädännön kokonaisuudistuksen tueksi onkin ajankohtaista luoda katsaus myös muihin EU-maihin ja niiden jätelainsäädännöllisiin ratkaisuihin.

Jätelain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä asetettiin lokakuussa 2007. Lakiuudistuksen yhteydessä arvioidaan muun muassa jätteen synnyn ehkäisyn ja jätteiden kierrätyksen edistämisen sääntelyä, tuottajavastuuseen liittyvää sääntelyä sekä jätehuollon valvonnan riittävyyttä. Jätelain kokonaisuudistus sisältyy Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän tehtävänä on arvioida muun muassa Suomen, EU:n ja kansainvälisen ympäristö- ja jätepolitiikan ja jätehuollon kehityssuuntia sekä niiden vaikutusta jätealan lainsäädäntöön.

Selvityksen tarkoituksena on ollut löytää mielenkiintoisia eri maiden kansallisia jätelainsäädännön kehittämiskeinoja ja niihin liittyviä esimerkkejä. Selvityksessä keskitytään erityisesti yhdyskuntajätelainsäädäntöön liittyviin kysymyksiin. Suomen nykyinen jätelaki ja sitä täydentävä asetus tulivat voimaan vuoden 1994 alussa, ja ne alkavat olla jo vanhentuneita. On Suomen kannalta hyödyllistä selvittää, miten muut Euroopan maat ovat omaa jätelainsäädäntöään kehittäneet ja millaisiin kansallisiin ratkaisuihin niissä on päädytty. Selvityksen kohdemaiksi ovat valikoituneet Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska. Keski-Euroopan maista mukana ovat Saksa, Itävalta ja Ranska. Lisäksi tarkastelussa ovat Belgian Flanderin ja Iso-Britannian Englanti.

Jokainen maakatsaus on itsenäinen kokonaisuutensa ja jokaisen jakson lopussa on maakohtaiset johtopäätökset. Lisäksi selvityksen lopussa on erilliset johtopäätökset, jossa on koottu yhteen maakatsauksissa esille tulleita johtopäätöksiä. Johtopäätöksissä käydään läpi erityisesti vastuuseen ja valvontaan liittyviä kysymyksiä. Selvityksen lähteet on koottu selvityksen loppuun maittain, ja kunkin maan kohdalla on koottu myös sähköiset linkit maan tärkeimpiin jätealan säädöksiin niiden löytämisen helpottamiseksi.

II osa:
RUOTSI

II Osa: Ruotsi

Miisa Karjalainen

1 Jätesektori Ruotsissa

1.1

Jätepolitiikka ja yleistä jätteistä

Tämän selvityksen tarkoituksena on tutkia jätelainsäädännön tilaa suhteessa Suomen ja EY:n lainsäädäntöön naapurimaassamme Ruotsissa. Selvityksessä keskeistä ovat itse jätelainsäädännön alaan lukeutuvat säädökset sekä erityisesti yhdyskuntajätehuolto. Jäteoikeuden alalla usein käsiteltyt aiheet kuten jätteen määritelmä, tuottajavastuu, jätteiden siirrot sekä erilaiset ongelmajätteisiin liittyvät aspektit jäävät pääsääntöisesti tämän esityksen ulkopuolelle, paitsi niiden liittyessä olennaisesti muuhun esitykseen.

Ruotsin jätepolitiikka perustuu resurssien taloudelliseen käyttöön, jätteistä aiheutuvien ympäristöhaittojen minimointiin ja ympäristön huomioon ottavaan jätehuoltoon. Jätepolitiikka on johdettavissa maan yleisistä ympäristöpoliittisista tavoitteista (miljömål), jotka Ruotsin eduskunta muotoilee ja julkaisee joka neljäs vuosi. Hallituksella on vastuu tavoitteiden saavuttamisesta ja käytännön työnjaosta, ja se onkin asettanut Ympäristötavoiteneuvoston (Miljömålsrådet) ympäristötavoitteisiin liittyvän työn koordinoimiseksi.

Ympäristötavoitteita täydennetään ja täsmennetään osatavoitteiden avulla. Ympäristötavoitteita on tällä hetkellä (vuodesta 2005 alkaen) 16 kappaletta ja osatavoitteita 71 kappaletta. Jätehuolto ja jätteisiin liittyvä osatavoite numero 5 on sijoitettu ympäristötavoitteen numero 15 "God bebyggd miljö" (Hyvä rakennettu ympäristö) alle. Tämän ympäristötavoitteen alle sijoittuvat myös esim. melu, kaavoitus ja energiankäyttö rakennuksissa. Sijoittamalla jätteet juuri kyseisen tavoitteen alle pyritään tuomaan esiin jätteiden ja jätehuollon asema osana infrastruktuuria. Jätehuollolla on myös suoria tai epäsuoria vaikutuksia muihin ympäristötavoitteisiin, kuten tavoitteeseen rajoitetusta ilmastovaikutuksesta (tavoite 1: Begränsad klimatpåverkan), myrkyttömästä ympäristöstä (tavoite 4: Giftfri miljö) ja puhtaasta ilmasta (tavoite 2: Frisk luft).¹

Hallituksen ehdotus yleiseksi jätteitä koskevaksi osatavoitteeksi on seuraava: Jätteiden kokonaismäärä ei saa kasvaa ja jätteiden muodostama resurssi on otettava talteen niin hyvin kuin mahdollista samalla minimoiden terveydelle ja ympäristölle aiheutuvat vaikutukset ja riskit.

Ympäristötavoitteilla pyritään siis ehkäisemään jätteiden kokonaismäärän kasvua sekä käyttämään hyväksi jätteiden sisältämät resurssit. Osatavoitteilla annetaan lähinnä määrällisiä tavoitteita eri jätelajien (vähentämisen) suhteen. Vuoteen 2010 mennessä pyritään siihen, että vähintään 50 % yhdyskuntajätteestä hyödynnetään materiaalina (mukaan lukien biologinen käsittely), että kotitalouksien, ravintoloiden, suurkeittiöiden ja kauppojen ruokajätteistä hyödynnetään biologisen käsittelyn

¹ <http://www.miljomal.nu>.

avulla vähintään 35 %, ja että elintarviketeollisuudesta peräisin olevat ruokajätteet ja niihin rinnastettavat jätteet hyödynnetään biologisen käsittelyn avulla.²

Ympäristö- ja osatavoitteiden saavuttamiseksi on laadittu kolme toimenpidestrategiaa. Näistä strategioista myrkyttömiin ja vähän resursseja kuluttaviin kiertokulkuihin tähtäävällä toisella strategialla on suurin merkitys jätehuollon kannalta (*”En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp som innefattar en miljöorienterad produktpolitik – för att skapa energi- och materialsnåla kretslopp och för att minska de diffusa utsläppen av miljögifter”/GRK-strategin*).

Seuraava arviointi ympäristötavoitteiden saavuttamisesta luovutetaan hallitukselle vuoden 2008 aikana ja se tulee toimimaan pohjana uudelle ympäristötavoitehdotukselle vuonna 2009.

Vuonna 2005 ilmestyi Ruotsin (ensimmäinen) valtakunnallinen jätesuunnitelma, joka samalla toimii kansallisena jätestrategiana.³ Ennen tätä valtakunnallista jätesuunnitelmaa jätehuollon suunnittelu tapahtui lähes yksinomaan kuntatasolla, mikä johti melko hajanaiseen suunnitteluun. Tässä strategiassa annetaan mm. kestävä jätteenkäsittelyä koskevia suuntaviivoja: Ehkäisevä työ jätteen määrän ja sen vaarallisuuden vähentämiseksi, myrkkujen poistaminen kiertokulusta, jätteen muodos-taman resurssin käyttäminen mahdollisimman tehokkaasti ja jätteiden turvallinen loppukäsittely.⁴

1.1.1

Jätehuoltohierarkia

Niin kutsuttua jätehuoltohierarkiaa ei Ruotsissa ole kirjattu lakiin. EU:n jätehierarkia ohjaa kuitenkin poliittisesti myös Ruotsin jätehuoltotavoitteita ja siihen viitataan mm. hallituksen esityksissä⁵, Ruotsin kansallisessa jätehuoltosuunnitelmassa⁶ ja useissa muissa Naturvårdsverketin julkaisuissa.

Käytännössä jätehierarkiaa kuitenkin ilmentävät muun muassa kiellot viedä tiettyjä jätteitä kaatopaikalle.⁷ Kaatopaikkakiellot heijastavat jätehuoltohierarkiaa ensinnäkin siten, että kaatopaikalle kelpaamattomat jätteet on hyödynnettävä (joko niiden sisältämän materiaalin tai energian osalta) mieluummin kuin hävitettävä. Jätteiden vieminen kaatopaikalle on myös ruotsalaisesta näkökulmasta viimeinen ja huonoin tapa toteuttaa jätehuoltoa. Kaatopaikalle vietävän jätteen määrään ja näin ollen myös jätteiden tehostettuun hyödyntämiseen pyritään myös jäte- eli kaatopaikkaveron avulla. Mitä tulee jätteiden hyödyntämisvaihtoehtojen keskinäiseen paremmuuteen, Ruotsissa on havaittu, että jätteenpolton ja materiaalihyödyntämisen paremmuusjärjestystä on vaikea määrittää osan jätteistä ollessa sellaisia, että niiden sisältämän materiaalin hyödyntäminen on kallista/vaikeaa verrattuna materiaalihyödyntämisellä saavutettavaan ympäristöetuun. Materiaalihyötykäytöllä tulisikin olla etusija energian talteenottoon nähden vain silloin, kun materiaalin hyödyntäminen kokonaisarvion perusteella on ympäristön kannalta perusteltua.⁸ Tuottajavastuusäytäntö toteuttaa myös osaltaan jätehierarkiaa, koska se käytännössä asettaa eri jätelajeille hyödyntämisvaatimuksia.

2 <http://www.miljomal.nu>.

3 Naturvårdsverket 2005: Strategi för hållbar avfallshantering – Sveriges avfallsplan.

4 Naturvårdsverket 2005, s. 17.

5 Ks. esim. Regeringens proposition 2002/03:117 *Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp*.

6 Naturvårdsverket 2005, s. 22.

7 Förordning (2001:512) om deponering av avfall (kaatopaikka-asetus), 8 § - 13 § ja Ympäristökaari.

8 Prop 2002/03:117, s. 30.

Jätelainsäädäntö

Kun puhutaan Ruotsin lainsäädännöstä, puhutaan yleisesti sitovista oikeussäännöistä neljällä tasolla: perustuslaeista, laeista, asetuksista ja viranomais määräyksistä. Ruotsissa on neljä perustuslakia (Grundlag), jotka sääntelevät perustavanlaatuisia oikeuksia ja asettavat yhteiskunnalliset pelisäännöt. Ruotsin eduskunta säätää ”tavallisia” lakeja ja hallitus antaa Regeringsformenin (Hallitusmuodon) nojalla asetuksia. Muut lait eivät saa olla ristiriidassa perustuslakien kanssa. Pääsääntöisesti vain eduskunta saa lailla antaa määräyksiä yksityisten ja julkisen tahon välisistä suhteista. Regeringsformen 8 luvun 7§ nojalla myös hallitus voi laissa olevan valtuutuksen nojalla asetuksella säätää mm. materiaalien uudelleenkäytöstä ja kierrätyksestä sekä ympäristönsuojeluun liittyvistä asioista (8 luku 7§ 3- ja 4-kohdat).⁹

Ruotsin jätelainsäädännön tärkeimmät säädökset ovat yleisen ympäristönsuojelun alaan lukeutuva Ympäristökaari (*Miljöbalk 1998:808*) ja sitä erityisesti jätteiden osalta täydentävä jäteasetus (*Avfallsförordning 2001:1063*). EU:n ympäristönsuojelun kannalta keskeinen IPPC-direktiivi¹⁰ on Ruotsissa implementoitu ympäristökaaren avulla, jättepuitedirektiivi puolestaan sekä ympäristökaaren että jäteasetuksen avulla. Kansallisen lain tasoisina nimenomaisesti jätealalla on voimassa vain ympäristökaari ja jäteverolaki (*Lag (1999:673) om skatt på avfall*). Muilta osin jätteitä säännellään asetusten (*förordning*) ja eri tahojen (mm. Naturvårdsverket, Jordbruksverket) määräysten, päätösten ja ohjeiden avulla. Tällaisista alemmanasteisista säädöksistä tärkeimpiä ovat ongelmajäteasetus *Förordning (1996:971) om farligt avfall*, kaatopaikka-asetus *Förordning (2001:512) om deponering av avfall*, jätteenpolttoasetus *Förordning (2002:1060) om förbränning av avfall*, sekä tuottajavastuuasioita koskevat asetukset *Förordning (2006:1267) om producentansvar för förpackningar* (pakkaukset), *Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar* (autot) ja *Förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter* (SER). Ympäristölupamenettelyn kannalta tärkeä on myös ympäristölle vaarallista toimintaa koskeva asetukset *Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet*. Yhdyskuntajätehuollon käytännön järjestämisen osalta tärkeitä ovat myös kuntien toimintaa säätelevä kuntalaki *Kommunallagen (1991:900)* sekä julkisia hankintoja säätelevä *Lag (2007:1091) om offentlig upphandling*.

1.2.1

Ympäristökaari

Ruotsissa tehtiin ympäristölainsäädännön kokonaisuudistus IPPC-direktiivin implementoivan Ympäristökaaren myötä. Ympäristökaari tuli voimaan 1.1.1999, ja se kumosi samalla sitä edeltävät 15 ympäristölakia, mukaan lukien silloisen ympäristönsuojelulain miljösäddslagenin. Jo miljösäddslagen sisälsi kootusti eri sektoreiden (vesi, ilma jne.) pilaantumista koskevat säännökset. Näin ollen EY:n IPPC-direktiivin implementoiminen ei tässä suhteessa aiheuttanut Ruotsin ympäristölainsäädännölle suuria rakenteellisia muutoksia.

Ympäristökaari on Ruotsin yleinen ympäristönsuojelusäädös (vrt. Suomessa ympäristönsuojelulaki), joka sääntelee kaikenlaisia päästöjä ympäristöön päästöjen lähteestä riippumatta. Laki sisältää niin yleisen ympäristönsuojelua koskevan sääntelyn, eri sektoreita (ilma, vesi, jätteet jne.) koskevan sääntelyn kuin myös IPPC-direktiivin mukaiset ympäristölupaan liittyvän sääntelyn perusteet. Laissa on myös säännökset jätteiden hyödyntämiseen perustuvasta jätehuollosta.

⁹ Mahmoudi & Rubenson, 2004, s. 49 – 50.

¹⁰ Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24. päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi.

Ympäristökaari sisältää yleiset, kaikkia toimintoja koskevat ohjeet ja periaatteet. Nämä ”huomioimissäännöt” (*allmänna hänsynsreglerna*) koskevat kaikkia toimijoita (niin yksityishenkilöitä, yrityksiä kuin muitakin). Säännöt ovat luonteeltaan yleisiä mutta niistä voidaan suoraan johtaa myös jätehuoltoon liittyviä vaatimuksia. Näitä sääntöjä sovelletaan niin lupaharkinnassa ja viranomaisvalvonnassa kuin toiminnanharjoittajien omavalvonnassakin. Jätehuollon kannalta merkityksellisimpiä yleisistä periaatteista ovat hushållnings- och kretsloppsprincipen (kiertokulkuperiaate) sekä varovaisuusperiaate ja tuotevalintaperiaate. Näiden sääntöjen nojalla mm. kaikessa toiminnassa on pyrittävä säästeliääseen materiaalien käyttöön ja energian talteen ottamiseen.¹¹

1.2.1.1

Tuotevalintaperiaate

Ympäristökaaren 2 luvun 4 §:n tuotevalintaperiaate asettaa jokaiselle toiminnanharjoittajalle ja vastaavalle taholle velvollisuuden toiminnassaan valita sellaisia tuotteita, jotka sisältävät mahdollisimman vähän ympäristölle haitallisia aineita (esim. kemikaaleja). Periaate on sukua kemikaalisääntelyssä esiintyvälle niin kutsutulle substituutioperiaatteelle, ja merkitsee käytännössä sitä, että haitalliset aineet tulee niin pitkälle kuin mahdollista korvata vähemmän haitallisilla tai mieluiten täysin vaarattomilla aineilla.

Periaatetta sovelletaan niin toiminnan alkaessa kuin sen jatkuessakin aina kun on tarvetta tehdä tuotevalintoja sekä lupa- ja valvonta-asioissa. Periaate liittyy olennaisesti varovaisuus/varautumisperiaatteeseen, joka niin ikään ympäristökaaren nojalla ohjaa kaikkea toimintaa¹². Kyseessä ei kuitenkaan ole kieltoääntö, joka toimii yleisten kieltojen perusteena, vaan konkreettisissa tapauksissa sovellettava periaate.¹³

1.2.1.2

Kiertokulkuperiaate (Kretsloppsprincipen)

Ympäristökaaren 2 luvun 5 §:n mukaan kaikkien, jotka harjoittavat toimintaa tai ryhtyvät toimenpiteeseen, on käytettävä raaka-aineita ja energiaa taloudellisesti ja hyödynnettävä uusiokäytön ja kierrätyksen mahdollisuudet. Kantavana ajatuksena on, että kaikki mikä luonnosta otetaan tulee myös voida käyttää, kierrättää ja hävittää resurssien mahdollisimman pienellä kuluttamisella ja niin, ettei luonto vahingoitu. Näin pyritään resurssitaloudellisuuteen ja lopulta myös ympäristömyönteiseen tuotekehitykseen, mikä luonnollisesti vaikuttaa myös tuotteen jätevaiheeseen myönteisesti.¹⁴ Toiminnanharjoittajan on ympäristölupahakemuksessaan mainittava kuinka resurssitaloudellisuuden ja kiertokulun vaatimukset täyttyvät toiminnassa, ja ympäristöluvassa voidaan muotoilla periaatetta toteuttavia ehtoja.¹⁵

Varsinaisesti jätteitä säännellään ympäristökaaren 15 luvussa (15 kap. Om avfall och producentansvar). Tästä luvusta löytyvät mm. jätteen määritelmä (1 §, jätedirektiivin mukainen: ”Jätettä on jokainen esine, materiaali tai aine, joka kuuluu johonkin jäteluokkaan ja jonka haltija poistaa, aikoo poistaa tai on velvollinen poistamaan käytöstä”) sekä yhdyskuntajätteen (2 §) ja jätteenkäsittelyn määritelmät (3 §). Ympäristökaaresta löytyvät myös säännöt jätehuoltoon yleisellä tasolla liittyvistä vastuista (haltijavastuu/tuottajavastuu 5a – 6 §) sekä kunnan vastuusta yhdyskuntajätehuollosta (8 §) ja jätehuollon suunnittelusta (11 – 17 §). Laissa on myös useampi valtuutus,

11 Mahmoudi & Rubenson 2004, s. 48.

12 Mahmoudi & Rubenson 2004, s. 75 – 76.

13 Ebbesson 2003, s. 65.

14 Mahmoudi & Rubenson 2004, s. 75.

15 Ebbesson 2003, s.59.

joiden nojalla hallitus tai tämän määräämä viranomainen voi mm. antaa määräyksiä jätehuoltoon liittyvistä toimenpiteistä (9 §) ja joiden nojalla hallitus voi terveydellisistä tai ympäristöllisistä syistä antaa määräyksiä muun kuin yhdyskuntajätteen poiskuljettamisesta ja hyödyntämisestä kunnan toimesta (10 §). Hallitus voi luovuttaa oikeuden tällaisten määräysten antamiseen kunnalle (10 § 4 mom.).

Lisäksi ympäristökaari sisältää yleiset säännöt kunnallisesta jätehuollosta (8 §) ja kunnallisesta puhtaanapitojärjestyksestä (kommunal renhållningsordning) (11 - 17 §) sekä jätteenkäsittelystä (18-21 §) ja jätteiden kaatopaikkalajityksestä (34 - 35 §), roskaamisesta (30 §) ja jätteiden dumpaamisesta (31 - 33 §).

1.2.2

Jäteasetus

Varsinainen kaikenlaisia jätteitä ja jätehuoltoa yleisesti koskeva yleissäädös on jäteasetus (*Avfallsförordning 2001:1063*). Jos tietyistä jätelajeista tai tietyntylaisesta jätteenkäsittelystä säädetään muussa asetuksessa, saa kyseinen erityissäädös jäteasetuksen mukaan etusijan (1 §). Jäteasetuksessa ja sen liitteissä määritellään tarkemmin jätehuoltoon liittyviä käsitteitä kuten kaatopaikka, eri jätteenkäsittelymuodot (keräys, kuljetus, kierrätys, hävittäminen) ongelmajäte (vaarallinen jäte), orgaaninen jäte ja polttokelpoinen jäte. Asetuksella säännellään myös jätteiden keräilyä ja kuljetusta sekä näihin liittyviä lupa- ja ilmoitusmenettelyjä yksityiskohtaisesti.

1.2.3

Kaatopaikka-asetus

Kaatopaikka-asetuksella (*Förordning 2001:512 om deponering av avfall*) säännellään kaatopaikkojen toimintaa ja asetetaan vaatimuksia niin itse kaatopaikoille kuin niille vietäville jätteille. Kaatopaikat jaetaan vaarattoman, vaarallisen ja pysyvän jätteen kaatopaikkoihin sen mukaan, minkälaisista jätetä kullekin kaatopaikalle saa viedä. Asetusta tarkentavat Naturvårdsverketin määräykset jätteiden kaatopaikkakäsittelystä (NFS 2004:10), jotka sisältävät niin kutsutut kaatopaikkakriteerit erilaisten kaatopaikkojen osalta.

Kaatopaikka-asetuksessa säädetään myös jätteistä, joiden vieminen kaatopaikalle on kielletty (8 - 13 §). Asetuksen nojalla seuraavien jätteiden vieminen kaatopaikalle on kiellettyä: nestemäiset jätteet, räjähtävät, hapettuvat, syövyttävät, tulenarat ja erittäin tulenarat jätteet, sairaanhoidon jätteet ja muut kliiniset jätteet, jotka ovat tartuttavia, tieteellisestä tutkimuksesta tms. peräisin olevat kemiallisista aineista koostuvat jätteet, kokonaiset autonrenkaat, erilliskerätty (lajiteltu) polttokelpoinen jäte ja orgaaninen jäte. Orgaanisella jätteellä tarkoitetaan jätettä, joka sisältää orgaanista hiiltä, esimerkiksi biojätettä ja muovijätettä.¹⁶ Pääsääntönä on lisäksi, ettei käsittelemätöntä jätettä saa viedä kaatopaikalle lainkaan (14 §). Sääntely eroaa Suomen ja EU:n sääntelystä erityisesti niiltä osin kun on kyse polttokelpoisesta ja orgaanisesta jätteestä.

1.2.4

Jätteenpolttoasetus

Jätteenpoltto on Ruotsissa merkittävä jätteenkäsittelymuoto ja suuri osa myös yhdyskuntajätteestä hävitetään/hyödynnetään polttamalla. Nykyisessä, vanhan vaarallisen jätteen polttoa koskevan asetuksen korvaavassa, jätteenpolttoasetuksessa (*Förordning 2002:1060 om avfallsförbränning*) on otettu huomioon EY:n jätteenpolttodirektiivin vaatimukset. Sekä varsinainen jätteenpolttolaitos että niin kutsuttu rinnakkaispolttolaitos.

¹⁶ Jäteasetus 4 §.

tolaitos katsotaan lainmukaiseksi polttolaitokseksi. Jätteenpolttoasetuksessa asetetaan päästörajoja polttolaitoksille ja velvollisuuksia jätteenpolttolaitoksen ylläpitäjille (mm. selvilläolovelvollisuus, velvollisuus kirjata tietoja vastaanotettujen jätteiden määristä). Vuonna 2006 säädettiin jätteenpolttoon liittyen verosta, jota maksetaan yhdyskuntajätteen poltosta.¹⁷

¹⁷ Ks. jätteenpolttoverosta tarkemmin jaksosta 3.3.

2 Luvat, ilmoitukset ja valvonta

2.1

Ympäristöviranomaiset ja niiden tehtävät

Ruotsin ympäristöministeriö (Miljödepartementet) yhdessä Naturvårdsverketin kanssa asettaa lainsäädännölliset puitteet jätehuollolle ja toimii alan ylimpänä viranomaisena. Jätealan viranomaiset ovat pitkälti samat kuin viranomaiset ympäristöalalla muutoinkin ja ne on määritelty ympäristökaareissa. Lisäksi ympäristökaaren mukaisesta valvonnasta on annettu oma asetuksensa (*Förordning 1998:900 om tillsyn enligt miljöbalken*), joka koskee käytännössä ympäristöasioiden operatiivisen valvonnan järjestämistä.

Ympäristökaaren 16 luvun mukaan lupaviranomaisena ympäristöasioissa toimivat hallitus, lääninhallitukset ja muut hallintoviranomaiset, kunnat, ympäristöoikeudet, Ympäristöylioikeus ja Korkein oikeus (16:1). Jätesektorin valvonta puolestaan tapahtuu ympäristökaaren 26 luvun mukaan Naturvårdsverketin, yleislääkärin, lääninhallituksen, muiden valtion viranomaisten ja kuntien (valvontaviranomaiset) toimesta hallituksen päätöksen mukaisesti (26:3).

2.1.1

Ympäristöministeriö ja Naturvårdsverket

Keskeinen ympäristöviranomainen on ympäristöministeriön alaisuudessa toimiva ympäristönsuojeluvirasto Naturvårdsverket. Naturvårdsverketin tehtävänä on edistää ja koordinoida ympäristötyötä yleisesti. Se antaa määräyksiä ja ohjeita ja laatii käsikirjoja ympäristönsuojeluasioissa sekä tukee hallitusta EU-ympäristöasioissa. Jätesektorilla Naturvårdsverketilla on laaja vastuu valvoa, että jätehuolto on ympäristönäkökulmasta hyväksyttävää ja yhteiskunnallisesti tehokasta sekä että se on kuluttajille helppoa. Vuonna 2004 perustettiin Naturvårdsverketin yhteyteen valtakunnallinen jäteneuvosto (avfallsrådet) joka toimii tukena ja neuvonantajana jätepolitiikan toteuttamisessa ja koordinoi yhteyksiä jätealan toimijoihin. Jäteneuvostolla itsellään ei kuitenkaan ole varsinaista viranomaisasemaa. Naturvårdsverket myös seuraa eri ympäristötavoitteiden toteutumista ja koordinoi työtä myrkyttömien ja resurssiniukkojen kiertokulkujen toimenpidestrategian parissa.

2.1.2

Lääninhallitus

Ympäristölupa (*miljötillstånd*) tai ilmoitus toiminnasta vaaditaan jätteenkäsittelytoimenpiteiltä ympäristökaaren 9 luvun ja ympäristölle vaarallista toimintaa koskevan asetuksen (*Förordningen om miljöfarlig verksamhet*) nojalla. Ympäristökaareissa toiminnot jaetaan ympäristövaarallisuutensa nojalla A-, B- ja C-toimintoihin sekä U-

toimintoihin. A- ja B-toiminnot vaativat luvan, C-toiminnot ovat ilmoituksensvaraisia ja U-toiminnot ovat muita toimintoja, jotka eivät tarvitse lupaa eivätkä ilmoitusta. Länsstyrelsen (läninhallitus) toimii pääasiallisena lupaviranomaisena jätetasioissa B-toiminnoille, eli tietyille luvanvaraisille toiminnoille, kuten vaarallisen jätteen polttolaitoksille, joihin vuosittain tuodaan alle 2500 tonnia vaarallista jätettä tai laitoksille, joissa biologisesti käsitellään vaaratonta jätettä 500 – 100 000 tonnia vuosittain. Länsstyrelsen myös laatii alueellisia jätesuunnitelmia. Länsstyrelsen toimii lisäksi valvontaviranomaisena muun muassa kuntien järjestämän jätehuoltotoiminnan osalta.

2.1.3

Kunnat

Kunnilla (290 kpl) on ensinnäkin vastuu kunnallisten jätehuoltosuunnitelmien laatimisesta ja yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä, lukuun ottamatta tuottajavastuun alaisuuteen kuuluvien jätteitä.¹⁸ Kunnat myös toimivat lupaviranomaisena pienille hankkeille ympäristökaaren mukaisesti (C-toiminnot, ilmoituksensvaraiset asiat, esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkalaitteista peräisin olevan jätteen esikäsittely, kaivos- ja maa-aineksen ottotoiminnasta syntyvän pysyvän jätteen läjitys) ja valvovat niitä ympäristölle vaarallisia toimintoja, joiden valvonnasta läninhallitukset eivät vastaa (pienemmät toiminnot).

2.1.4

Ympäristöoikeus

Ympäristöoikeus (Miljödomstolen) toimii lupaviranomaisena suurille hankkeille (nk. A-hankkeet, esim. vaarallisiin jätteisiin liittyvät ympäristösuojeluasiat) sekä käsittelee alemmantasoisten viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia. Ympäristöoikeuden päätöksistä voi valittaa edelleen Ympäristöylioikeuteen (Miljööverdomstolen), joka toimii Svea hovrättin yhteydessä, ja sieltä edelleen Högsta domstoleniin (Ruotsin korkein oikeus). Hovioikeuden ja korkeimman oikeuden päätöksillä on ennakkotapausluonne ja ne muokkaavat näin ollen oikeuskäytäntöä ympäristöoikeuden alalla.

2.2

Omavalvonta

Ruotsissa on ympäristölupien kohdalla käytössä myös laaja omavalvonta vuosittain jätettävän ympäristöraportin muodossa. Ympäristökaaren 26 luvun 19 §:n nojalla toiminnanharjoittajan on jatkuvasti suunniteltava ja tarkastettava toimintaansa haitallisten ympäristövaikutusten syntymisen estämiseksi ja ehkäisemiseksi. Tämä omavalvontavelvoite liittyy läheisesti ympäristökaaren 2 luvun yleisiin huomioimis-sääntöihin ja erityisesti niissä mainittuun selvilläolovelvollisuuteen. Jätteiden osalta omavalvonta voi esimerkiksi käsittää seuraavia tietoja: jätetyyppi, jätteen määrä/vuosi, kuljettaja ja hävittäjä. Valvontaviranomaisen pyytäessä tällaisen toiminnanharjoittajan on annettava valvontaviranomaiselle ehdotus tarkastusohjelmaksi tai korjaaviksi toimenpiteiksi. Jos kyseessä on luvanvarainen toiminta, on toiminnasta annettava ympäristöraportti asianomaiselle valvontaviranomaiselle vuosittain. Vaikka toiminta ei sinänsä olisi luvanvaraista, voi viranomainen myös määrätä velvollisuuden toimittaa tälle ympäristöraportti. Omavalvonnasta on annettu myös tarkentava asetus (*Förordning 1998:901 om verksamhetsutövers egenkontroll*), jossa säännellään tarkemmin ammattimaisen tai luvanvaraista toimintaa harjoittavan toimijan omavalvontaa.

¹⁸ Ks. aiheesta tarkemmin jaksosta 4.

Rikosoikeudellinen vastuu

Ympäristökaaren 29 luvun 1 § mukaan ympäristörikoksesta voidaan tuomita se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta säilyttää tai hävittää jätettä tai muuta ainetta siten, että siitä voi aiheutua ihmisten terveydelle, eläimille tai kasveille haitallinen päästö, joka ei ole merkitykseltään vähäinen, tai voi muuten aiheuttaa merkittävän haitan ympäristössä (1 § 2-kohta). Rangaistusasteikko ulottuu sakosta korkeintaan kahteen vuoteen vankeutta.

3 Taloudelliset ohjauskeinot

3.1

Yleistä

Jätehuoltoa pyritään ohjaamaan myös taloudellisten ohjauskeinojen avulla. Varsinainen jätevero eli kaatopaikkavero on Euroopassa yleinen keino pyrkiä vähentämään kaatopaikoille vietävän jätteen määrää. Ruotsissa on kuitenkin uutena instrumenttina käytössä myös polttokelpoiseen yhdyskuntajätteeseen sovellettava vero. Lisäksi käytössä on myös positiivisia taloudellisia ohjauskeinoja, esim. biokaasulaitoksille maksettava valtiontuki, joiden avulla pyritään kestävämpään jätehuoltoon.

3.2

Jätevero

Kaatopaikkavero otettiin Ruotsissa käyttöön vuonna 2000. Veron tarkoituksena on vähentää kaatopaikkaläjäytyksen taloudellista houkuttelevuutta ja helppoutta sekä ohjata tällä tavalla enemmän jätteitä kierrätettäväksi/poltettavaksi. Verovelvollinen on kaatopaikan ylläpitäjä. Kaikesta kaatopaikalle päätyvästä jätteestä on maksettava veroa. Sen sijaan jos jäte hyödynnetään kaatopaikkasijoituksen sijasta, ei siitä tarvitse maksaa veroa lainkaan. Jätevero on vuodesta 2006 alkaen 435 kr/tonni.

Ruotsissa koetaan veron olleen tehokas kaatopaikoille vietävän jätteen vähentämisen kannalta ja sen on myös katsottu lisänneen jätteiden kierrätystä. Sen sijaan veron merkityksestä jätteen määrää vähentävänä tekijänä ei ole varmuutta.¹⁹

3.3

Jätteenpolttovero (alk. 2006)

Vero poltettavalle yhdyskuntajätteelle säädettiin vuonna 2006 ja sitä maksetaan sellaisesta kunnallisen jätehuoltovastuun alaan kuuluvasta yhdyskuntajätteestä, jota käytetään lämmöntuotannossa. Veroa koskeva sääntely on sijoitettu energiaverolakiin (Lag 1994:1776 om skatt på energi, 4a §). Vero tarkoittaa periaatteessa veroa poltettavan jätteen fossiilisesta osasta, eli jätteen sisältämästä fossiilisesta hiilestä. Veron määrä on riippuvainen polttolaitoksen sähköntuotannosta; mikäli sähköä ei tuoteta lainkaan vero on 455 kr/tonni kun taas sähköntuotantoasteen ollessa 20 % vero on 70,5 kr/tonni.

Vero määrätään kuitenkin per yhdyskuntajätetonna, huomioimatta jätteen sisältämän hiilen määrää todellisuudessa. Veron määrä on tällä hetkellä 155 kruunua/tonni.

¹⁹ Naturvårdsverket 2005, s. 64.

Ympäristösanktiomaksu

Ympäristökaaren 30 luvussa säädetään nk. ympäristösanktiomaksusta (miljösanktionsavgift), jonka määrittämisestä on tarkemmat säännökset ympäristösanktiomaksuasetuksessa (*Förordning 1998:950 om miljösanktionsavgift*). Asianomaisen valvontaviranomaisen tulee päättää ympäristösanktiomaksusta kun ympäristösäännöstä on rikottu. Ympäristösanktiomaksu on hallinnollinen, valtiolle suoritettava seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan 1 000 – 1 000 000 kruunua. Maksu voi tulla kysymykseen, jos rikotaan ympäristökaaren määräyksiä, jos ympäristöluvassa asetettuja lupaehtoja ei noudateta tai jos luvanvarainen toiminta on aloitettu ilman lupaa. Vuoden 2007 alusta alkaen myös yksityishenkilöt voivat joutua maksamaan ympäristösanktiomaksua, esim. jäteasioissa muun kuin puutarhajätteen kaivamisesta maahan. Aikaisemmin viranomaisen tuli myös ilmoittaa rangaistuksenalaisen määräyksen rikkomisesta poliisille tai syyttäjälle mutta lakimuutoksen myötä vuodesta 2007 alkaen ympäristösanktiomaksunalaiset rikkomukset eivät enää ole rikosvastuun alaisia, joten ilmoitusta poliisille ei enää vaadita.

Jätteiden osalta ympäristösanktiomaksua on muuten sovellettu lähinnä vaarallisten jätteiden kuljetuksiin. Kaatopaikkasijoittamista koskevia säännöksiä rikottaessa esim. orgaanisen jätteen sijoittamisesta kaatopaikalle peritään 10 000 kruunun ympäristösanktiomaksu. Myöskin yllä mainitun omavalvontavelvollisuuden noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä ympäristösanktiomaksu, koska kyseessä on ympäristökaareissa asetettu velvollisuus. Maksua voidaan kohtuullistaa.

4 Yhdyskuntajätehuolto

4.1

Mitä on yhdyskuntajäte?

Yhdyskuntajätteen määritelmä löytyy ympäristökaaresta (Hushållsavfall 15 luku 2 §): ”Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet”. Suomessa yhdyskuntajäte on ruotsiksi ”kommunalt avfall” ja kotitalousjäte ”hushållsavfall”. Tässä esityksessä Ruotsin termin hushållsavfall katsotaan kuitenkin tarkoittavan samaa kuin Suomen (ja EU:n) termin yhdyskuntajäte määritelmien ollessa sisällöltään yhteneväiset.²⁰

Ympäristökaaren mukaan yhdyskuntajätettä on siis jäte, jota syntyy kotitalouksissa sekä muusta toiminnasta aiheutuva tällaiseen jätteeseen rinnastettava jäte. Yhdyskuntajätteen tarkemmalle määrittelylle voi hakea johdatusta ympäristökaaren esitöistä, jossa selvennetään hieman, mikä merkitys käsitteelle on ollut tarkoitus antaa: Esimerkkejä kotitalouksista peräisin olevista jätteistä ovat roskat, keittiöjätteet, käymäläjäte ja liete liete-kaivoista ja -säiliöistä. Kotitalousjätteiksi luetaan myös tilaa vievät jätteet, kuten käytetyt huonekalut, pyörät, yms. esineet sekä ylijääneet lääkkeet, paristot, ylijääneet maalit jne.²¹

Ehdotuksen teksti tarjoaa kaksi ohjenuoraa; ensinnäkin selvennetään, mitä kotitalousjäte on luettelemalla erilaisia kotitalousjätteiksi katsottavia jätteitä. Toiseksi kerrotaan yleisellä tasolla, että kotitalousjätteen käsitteelle on annettava sellainen merkitys ja laajuus, että se vastaa sitä tarvetta kuljettaa pois jätteitä, joita pääsääntöisesti syntyy käytettäessä maata ja rakennuksia asumiseen. Kyseessä ovat tavanomaisesti kotitalouksissa ja vastaavissa paikoissa syntyvät jätteet. Kotitalouksissa syntyy normaalisti erilaisia jätteitä, esimerkiksi ongelmajätteitä ja biojätteitä. Tällöin nämäkin jätteet katsotaan kotitalousjätteiksi. Myös vaaralliset jätteet sisältyvät näin ollen yhdyskuntajätteen käsitteeseen. Tosin, kaikki asumisessa syntyvä jäte ei kuitenkaan ole lainmukaista kotitalousjätettä. Jos asumiskäytössä olevaa tilaa käytetään muuhun kuin asumistarkoitukseen, esim. yritystoimintaan, ei tässä toiminnassa syntyvä jäte myöskään ole kotitalousjätettä.

Ruotsin Miljööverdomstolen on tulkinnut kotitalouksissa syntyvään jätteeseen verrattavissa olevaa jätettä mm. tapauksessa Sahlgrenska sjukhuset.²² Tässä tapauksessa todettiin, että kotitalousjätteeseen verrattavissa olevan jätteen määrittämisessä tulee kiinnittää huomiota ensinnäkin jätteen alkuperään ts. siihen, että tällaista jätettä syntyy paikoissa, joissa ihmiset tavallisesti oleskelevat ja toisaalta siihen, että tällainen jäte voi aiheuttaa roskaantumista samalla tavalla kuin kotitalousjäte.

²⁰ Tilastokeskus: <<http://www.stat.fi/meta/kas/yhdyskuntajate.html>> ja Kaatopaikkadirektiivi 1999/91/EY, art. 2 b).

²¹ Regeringens proposition 1997/98:45, del 2, s 184 f.

²² Miljööverdomstolen, Svea hovrätt, dom 2006-12-18 i mål nr M7670-05.

Kotitalousjätteen käsite on erityisen merkityksellinen siksi, että se määrittää sen, kenen toimesta jäte on kuljetettava pois ja käsiteltävä. Yllä mainitussa tapauksessa oli varsinaisesti kyse (sairaanhoido)toiminnan jätteiden ja kotitalousjätteen välisestä rajanvedosta, joka kuitenkin oli erittäin merkityksellinen siksi, että vastuu kotitalousjätteestä kuuluu lähtökohtaisesti kunnalle kun puolestaan toiminnan jätteitä koskevat erilaiset vastuusäännökset.

Naturvårdsverket on vuonna 2008 julkaissut kotitalousjätteen määrittelemiseen liittyvän johdatuksen. (Vägledning till definitionen av hushållsavfall). Tässä johdatuksessa todetaan ensinnäkin, että kotitalousjätettä syntyy sekä kotitalouksissa että elinkeinotoiminnassa ja annetaan useita esimerkkejä kotitalousjätteestä. Johdatuksessa myös todetaan, että toiminnanharjoittaja tai jätteen haltija on se, joka ensi kädessä arvioi, onko kyse kotitalousjätteestä vai muusta jätteestä.

4.2

Vastuu yhdyskuntajätehuollosta

Ruotsin yhdyskuntajätehuoltojärjestelmä perustuu vahvasti erilaisiin jäteasemiin ja kierrätyspisteisiin, joihin yksityishenkilöiden on määrä tuoda kotitalouksissa syntyvät jätteet. Tämä toimittamisvelvollisuus asettaa kotitalouksille ensisijaisen jätteiden lajitteluvastuun; erilaiset jätteet on toimitettava niille tarkoitettuihin astioihin tai jätteenkeräyspisteisiin, josta ne kuljetetaan jonkun muun tahon toimesta eteenpäin. Tässä kohtaa on myös pystyttävä arvioimaan, kuuluuko jäte tuottajavastuun piiriin. Kotitalouksien rooliin yhdyskuntajätehuollossa vaikuttaa myös maassa vallitsevat orgaanisen ja polttokelpoisen jätteen kaatopaikkakiellot; nämä jätteet on jo syntypaikalla eroteltava toisistaan. Yhdyskuntajätteen tuottajalla ja haltijalla on vastuu jätteestä siihen asti, kunnes se on luovutettu kuljetettavaksi tai viety asianomaiseen keräyspisteeseen. Tämän jälkeen vastuu siirtyy alla esitetyn mukaisesti joko kunnalle tai tuottajavastuujärjestelmän toimijoille.

4.2.1

Kunnan vastuu yhdyskuntajätehuollosta

Kunnalla on ensinnäkin pääsääntöisesti vastuu sen alueella sijaitsevan kotitalousjätteen kuljettamisesta käsittelylaitokseen (ympäristökaari 15 luku 8 §), paitsi jos tämä vastuu on ympäristökaaren 6 §:ssä säädetty tuottajalle. Kunnalla on niin ikään vastuu kotitalousjätteen hyödyntämisestä tai loppukäsittelystä, ellei tämä vastuu ole tuottajalla.

Kunnat vastaavat kaikista niiden alueella syntyvistä kotitalousjätteistä, kun kyseiselle jätelajille ei ole olemassa tuottajavastuujärjestelmää. Kun siis kotitalousjätteellä tarkoitetaan kaikkia kotitalouksissa syntyviä jätteitä, kattaa kunnan vastuu myös kotitalouksissa syntyvät vaaralliset jätteet (ongelmajätteet). Vuoteen 2006 asti kunnat vastasivat myös kaikista vaarallisista jätteistä niiden syntypaikasta riippumatta. Kuitenkin teollisuudessa ja yritystoiminnassa syntyvät vaaralliset jätteet ovat nykyään kunnan jätehuoltovastuun ulkopuolella.

Ensi kädessä toiminnanharjoittajan tai jätteen haltijan on siis ratkaistava, onko kyse kotitalousjätteestä. Jos kyse on kotitalousjätteestä, on seuraavaksi ratkaistava, kuuluuko kyseinen jäte tuottajavastuun piiriin. Jos esiintyy epävarmuutta sen suhteen, onko kyseessä kotitalousjäte tai kuuluuko jäte tuottajavastuun piiriin, on neuvoa kysyttävä valvontaviranomaiselta, joka tässä tapauksessa on kunnan ympäristöasioista vastaava lautakunta. Tällaisesta asiasta päätöstä ei voi antaa esimerkiksi kunnan käyttämä jätehuoltoyrittäjä tai edes kunnallinen puhtaanapitoyhtiö, koska kyseessä on viranomaispäättös, jonka vain viranomainen voi antaa.²³

²³ Naturvårdsverket 2008a, s. 7.

Lain mukaan kunnalla on oltava kunnallinen jätehuoltojärjestys (kommunal renhållningsordning) (ympäristökaari 15 luku 11 §), johon tulee sisältyä kunnassa voimassa olevat jätehuoltomääräykset sekä kunnallinen jätehuoltosuunnitelma. Kunnallinen jätehuoltojärjestys sisältää myös määräyksiä siitä, missä olosuhteissa kiinteistön omistaja ja jätteen tuottaja (ei siis tuottaja tuottajavastuun tarkoittamassa merkityksessä) voi itse käsitellä toiminnassaan tuottamansa jätteet (poikkeus kunnan jätteenkuljetusvelvollisuuteen). Lain nojalla kunnan on jätehuoltoa suunnitellessaan otettava huomioon kiinteistönomistajien ja käyttöoikeudenhaltijoiden mahdollisuudet itse huolehtia syntyvästä kotitalousjätteestä siten, ettei aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Käytännössä tällaiset poikkeukset koskevat esimerkiksi kotitalousjätteen kompostointia omalla kiinteistöllä.

Kuntien itsemääräämisoikeuden perusteella kunnat voivat itse päättää, miten jätehuolto operatiivisesti järjestetään. Ruotsissa on siis myös mahdollista käyttää yrityksiä jätehuollon järjestämiseksi. Jo ympäristökaarikin säättää, että jätehuoltoketjun eri vaiheissa voidaan hyödyntää yrittäjiä. Velvollisuutta jätehuoltopalvelujen kilpailuttamiseen ei periaatteessa ole aikaisemmin ollut, mutta käytännössä jätehuoltokin on järjestetty osaksi hankintalainsäädäntöä hyödyntämällä. Noin kolme neljäsosaa Ruotsin kunnista hyödyntää yrityksiä jätteiden keräilyvaiheessa. Kotitalousjätteet kerätään yleisimmin joko yhtenä (seka-)jätejakeena, joka toimitetaan energiana hyödynnettäväksi (poltettavaksi), tai kahtena jakeena siten, että biojätteet kerätään erikseen biologista käsittelyä varten ja muu jäte viedään poltettavaksi.²⁴ Jos kunta on järjestänyt jätteenkuljetuksen, eivät muut kuin kunta tai se taho, jolle kunta on kuljetusvastuun siirtänyt, saa puuttua jätteenkuljetukseen (ympäristökaari 15 luku 21 §).

Käytännössä kotitalouksien sekajätteistä huolehtivat kunnat alusta loppuun (keräily, kuljetus, hyödyntäminen tai loppusijoitus) kun taas syntypaikkalajitellun jätteen osalta merkittävässä asemassa ovat kuntien ja tuottajien yhteistyössä ylläpitämät kierrätysasemat/-keskukset (joko miehityt tai miehittämättömät), joihin jätteet toimitetaan.

Kunnallisen jätehuollon kustannukset katetaan kunnanvaltuuston määräämällä puhtaanapitomaksulla (renhållningsavgift). Maksulla tulee pystyä kattamaan kunnan jätehuolto kokonaisuudessaan siten, että siihen sisältyy jätehuollon hallinnointi, asiakaspalvelu, laskutus, tiedotus ja kierrätyskeskusten vastaanottopalvelut. Tämän perusmaksun maksavat kaikki, riippumatta siitä, kuuluuko järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin. Lisäksi järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin kuuluvat asiakkaat maksavat jätteistä hakumaksua ja käsittelymaksua. Omakotitaloasukkaat maksavat keskimäärin n. 1900 kruunua jätemaksuja vuosittain, riippuen hieman kunnan valitsemasta käytännön järjestelystä. Kuntien mahdollisuutta kerätä maksuja tarjoamistään palveluista rajoittaa ns. omakustannusperiaate. Kunnat eivät saa tavoitella voittoa tarjoamallaan palveluilla, vaan palveluiden järjestämiseksi kerättävien maksujen on oltava sellaisia, että ne kattavat kunnalle aiheutuvat tosiasialliset kustannukset. Tämä koskee niin kunnan vapaaehtoisesti tarjoamia palveluja kuin erityissäännettyjä palveluja.²⁵

Kuntien toimintamahdollisuuksia rajoittaa käytännössä myös ns. paikallisperiaate (lokaliseringsprincipen). Paikallisperiaatteella tarkoitetaan kunnan toimenpiteiden rajoittumista oman kunnan maantieteelliselle alueelle tai vain oman kunnan asukkaisiin. Periaate rajoittaa esimerkiksi kunnan mahdollisuutta ulottaa jätehuoltotoimintansa kuntarajojen ulkopuolelle. Tällä periaatteella on myös merkitystä kuntien välistä yhteistyötä järjestettäessä.

Kunnat ovat pyrkineet myös jätehuoltosektorilla järjestämään palveluita useiden kuntien yhteistyön avulla. Käytännössä yhteistyötä on harjoitettu kuntien omistamien jätehuoltoyritysten kautta. Kuntien yritysmuodossa harjoittaman yhteistyön rajat

²⁴ Avfall Sverige 2007, s. 22.

²⁵ Avfall Sverige 2007, s. 24.

eivät kuitenkaan ole olleet täysin selvät, eivätkä jätehuoltopalvelut aina ole olleet esimerkiksi hankintalainsäädännön mukaisen kilpailutuksen kohteena. Kilpailutusvelvollisuudesta ei myöskään ole ollut varmuutta ennen juuri keväällä 2008 annettua Regeringsrättenin (vrt. Suomen Korkein hallinto-oikeus) tuomiota.

4.2.1.1

Tapaus Simsrishamn & Tomelilla

Ruotsissa on maaliskuussa vuonna 2008 annettu Regeringsrättenin tuomio asiassa, joka koski kuntien mahdollisuutta siirtää jätehuoltovastuutaan ja -tehtäviään kuntaomistuksessa olevalle jätehuoltoyhtiölle hankintalainsäädännön mukaista menettelyä noudattamatta.²⁶ Kyseisen tuomion odotetaan aiheuttavan merkittäviä vaikutuksia kunnan operatiivisen jätehuollon järjestämiseen ja myös muiden kunnan tuottamien palvelujen toteuttamiseen.

Tapaus juontaa juurensa vuodesta 2002, jolloin jätteiden kaatopaikkasijoittamisen kiellon yhteydessä kunnille tuli tarve järjestää jätehuoltotehtäviensä uudelleen. Kyseisessä tapauksessa kunnat Simsrishamn ja Tomelilla siirsivät vuonna 2004 jätehuoltotehtäviensä Sydskanes avfallsaktiebolag SYSÄV-jätehuoltoyhtiölle, jossa kyseiset kunnat olivat osaomistajina. SYSÄV on kokonaisuudessaan kuntien omistama yhtiö, josta Simsrishamn ja Tomelilla omistusosuus on n. 11 %. Noin vuosi järjestelyn aloittamisen jälkeen neljä yksityistä jätehuoltoyrittäjää valitti kuntien järjestelystä Länsrätteniin. Valittajien mielestä siirron kohteena oleva jätehuollon osa muodosti sellaisen palvelun, joka olisi pitänyt hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailuttaa. Länsrätten antoi valittajien kannalta myönteisen ratkaisunsa vuonna 2005. Kunnat valittivat päätöksestä Kammarrätteniin vedoten siihen, ettei kyseessä ollut lainkaan hankintalainsäädännön piiriin kuuluva hankinta, vaan että kunnat olivat järjestäneet palvelun kommunallagenin ja kunnan oman toimivallan puitteissa. Myös Kammarrätten näki kuitenkin asian Länsrättenin tavoin. Kunnat valittivat asiasta edelleen Regeringsrätteniin, ja saivat valitusluvan vuonna 2006.

Regeringsrättenissä kunnat vetosivat mm. siihen, että kunnat voivat ruotsalaisen käytännön mukaan siirtää esimerkiksi vesihuoltoon liittyviä tehtäviään suoraan yhtiöille, joissa kunta on enemmistöosakkaana. Tällaisessa tapauksessa ei ole kysymys järjestelystä, joka ylittäänsä voisi olla kilpailutuksen kohteena, vaan kunnallisten tehtävien siirrosta, joka kuuluu kunnan itsemääräämisoikeuden piiriin. Kunnat eivät myöskään kokeneet ostaneensa ko. jätehuoltopalvelua SYSÄViltä.

Regeringsrätten antoi alempien oikeusasteiden päätökset vahvistavan tuomionsa asiassa 18.3.2008. Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että kunta on tosiasiasa hankkinut, ts. ostanut, jätehuoltopalvelun SYSÄViltä hankintalainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Aiemmin mainitussa vesihuollon järjestämisestä koskevassa yhteydessä Ruotsin hallitus on asiaa koskevassa hallituksen esityksessään myös todennut, että hankintalainsäädännön mukainen hankinta on kyseessä, kun hyödykkeitä vaihdetaan jonkinlaista suoritusta vastaan. Tapauksessa kunnat ovat maksaneet SYSÄVille taksan mukaisen summan jätteiden käsittelystä.

Tuomioistuin toteaa lisäksi, että yleensä lienee katsottu, että hankintalaki ei yleisesti suo kunnille mahdollisuutta hankkia tuotteita ja palveluja omilta yhtiöiltään ilman kilpailutusta. Tuomioistuin hylkäsi kuntien vaatimukset kumota aikaisempien oikeusasteiden tuomiot ja velvoitti kunnat järjestämään kyseiset palvelut uudelleen hankintalainsäädäntöä noudattaen.

Tuomioistuin katsoi myös, ettei EY:n oikeuskäytännössä esiintyvää nk. inhouse-poikkeusta tarvinnut huomioida tässä asiassa. Useat jäsenvaltiot ovat lainsäädännössään myöntäneet poikkeuksia kilpailuttamisvelvollisuudesta, mikä EY-lainsäädännön mukaan onkin mahdollista. Ruotsissa hankintalainsäädännössä ei kuitenkaan ole

²⁶ Regeringsrättens dom 17.3.2008 mål nr. 172-175-06 och mål nr. 176-179-06.

vastaavaa poikkeusta, jolloin kilpailutusvelvollisuudesta ei ole Ruotsissa mahdollista poiketa.

Ruotsissa on vuoden 2008 alusta astunut voimaan uusittu hankintalainsäädäntö, joka ei kuitenkaan tämän tapauksen osalta muuta tilannetta toiseksi. Avfall Sverige pitää tuomiota erittäin merkittävänä paitsi jätehuoltovastuun järjestämisen myös muiden kunnan tarjoamien palveluiden järjestämisen kannalta. Tuomion johdosta on alettu selvittää, miten lainsäädäntöä olisi tarpeen muuttaa, jotta vastaavanlaisia ongelmia ei jatkossa aiheutuisi. On myös esitetty, että Regeringsrättenin tuomio itse asiassa olisi ristiriidassa EY:n oikeuskäytännön kanssa.

4.2.2

Tuottajavastuu

Tuottajavastuujärjestelmiä on Ruotsissa käytössä viidelle eri tuoteryhmälle; pakkauksille, käytöstä poistetuille autonrenkaille, sanomalehtipaperille, autoille ja sähkö- ja elektroniikkaromulle. Tuottajavastuun avulla on onnistuttu lisäämään jätteiden hyödyntämistä ja vähentämään jätteen määrää, mutta toisaalta myös esim. pakkausten määrä on kasvanut. Tuottajavastuu määrää, että tietty määrä jätteestä on hyödynnettävä materiaalina. Järjestelyn pitkän aikavälin tavoitteena on ympäristömyönteinen tuotekehitys.

Vapaaehtoisia, tuottajavastuuta muistuttavia järjestelyjä on käytössä toimistopaperille ja maatalousmuoville. Maatalousmuovin kierrätystavoite 30 % saavutettiin vuonna 2006 kirkkaasti, kun kierrätysaste nousi 67 prosenttiin. Sen sijaan toimistopaperin 75 % kierrätysastetta ei ole vielä saavutettu, vaan kierrätysaste tällä hetkellä on 66 %.²⁷

Tuottajavastuun piiriin kuuluvat toimijat ovat muodostaneet ns. materiaaliyhtiöitä (*materialbolag*) eri jätteistä huolehtimiseksi. Käytännön jätehuollon osalta nämä tuottajavastuuyhteisöt ja kunnat toimivat usein yhteistyössä. Esimerkiksi kotitalouksista peräisin olevan sähkö- ja elektroniikkalaitteista aiheutuvan jätteen keräilystä vastaa kunta, kun puolestaan tuottajayhteisö vastaa tällaisen jätteen käsittelystä (joka käytännössä tapahtuu yksityisten jätehuoltoyritysten avulla). Järjestely perustuu materiaaliyhtiön ja kuntien väliseen sopimukseen.²⁸

Kotitalouksien sekajätteestä noin 30 % koostuu pakkausjätteestä ja keräyspaperista, jotka periaatteessa kuuluvat tuottajavastuun piiriin. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että 55 % markkinoille saatetuista pakkauksista ja keräyspaperista lajitellaan ja toimitetaan kierrätykseen. Tämä tarkoittaa sitä, että suuresta osasta pakkaus- ja keräyspaperijätteen käsittelykustannuksia vastaavat itse asiassa kiinteistönomistajat ja asukkaat itse.

Ajoittain tuottajavastuujärjestelmät yhdistettynä kunnan jätehuoltovastuuseen on koettu kuluttajien näkökulmasta hankaliksi, sillä yksittäisen kuluttajan voi olla vaikea saada tietoa siitä, kuka oikeastaan on vastuussa juuri kyseisen henkilön tietystä jätteestä.

²⁷ Naturvårdsverket 2006, s. 9.

²⁸ Naturvårdsverket 2005, s. 60.

5 Teollisuuden ja elinkeinotoiminnan jätteet

5.1

Teollisuus

Kun jätehuoltovastuuta ei laissa erikseen ole säädetty kunnalle tai tuottajalle, on vastuu jätteestä sillä, jonka toiminnassa jäte on syntynyt. Käytännössä tämä tarkoittaa teollisuuden ja elinkeinotoiminnan toiminnanharjoittajia. Jätteen haltija vastaa tässä tapauksessa myös jätteen käsittelystä. Ruotsissa käytetään tällaisista jätteistä vakiintuneesti termiä *verksamhetsavfall*, joskaan kyseinen termi ei esiinny lainsäädännössä.

Teollisuus vastaa itse toiminnasta aiheutuvasta muusta kuin yhdyskuntajätteestä ja monella yrityksellä tai tietyn teollisuuden alalla on omat jätteenkäsittelylaitokset tai kaatopaikat. Teollisuuden jätteiden keräily tapahtuu 90-prosenttisesti yksityisyrityksien toimesta. Joissakin kunnissa pk-yrityksillä on myös mahdollisuus toimittaa jätteensä kunnan ylläpitämiin kierrätyskeskuksiin maksua vastaan. Kotitalousjätteitä vastaavat teollisuudesta peräisin olevat jätteet kuuluvat kuitenkin (toistaiseksi) kunnan vastuulle ja nämä jätteet on luovutettava kunnan huolehdittaviksi.

Elinkeinotoiminnan jätteet jaotellaan vaarallisiin ja ei-vaarallisiin jätteisiin. Sen sijaan sääntely ei eroa hyödynnettävän ja loppusijoitettavan jätteen osalta. Toiminnanharjoittajat ovat velvollisia tarkastamaan, että taholla, jolle jätteet luovutetaan kuljetettaviksi on lupa kuljettaa jätteitä. Vaarallisia jätteitä säännellään erikseen. Miljöbalken asettaa vastuun vaarallisista jätteistä toiminnanharjoittajalle, jonka toiminnassa jätteet ovat syntyneet. Näihin liittyy olennaisena valvontakeinona myös aikaisemmin mainittu toiminnanharjoittajan omavalvonta.

EU:n kemikaaliasetus REACH²⁹ astui voimaan vuoden 2007 alussa ja toi teollisuudelle velvollisuuden todistaa, etteivät tietyt tuotteet ole terveydelle ja ympäristölle vaarallisia. REACHin myötä tuotteissa esiintyviä vaarallisia aineita on korvattava vähemmän vaarallisilla aineilla. Tämä tulee johtamaan myös jätteiden vaarallisuuden vähenemiseen.³⁰

29 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta

30 Avfall Sverige 2007, s. 4.

6 Muita kysymyksiä

6.1

Vireillä olevat kehityshankkeet

Vaikka jätelainsäädäntö ja jätehuolto yleisesti ottaen on Ruotsissa korkeatasoista ja pitkälle kehittyntä, jatkuu järjestelmän kehittäminen edelleen. Vireillä on muutamia jätehuollon järjestämisen kannalta perustavanlaatuisia muutos-/selvityshankkeita, joiden avulla pyritään luomaan puitteet entistäkin tehokkaammalle jätehuollolle.

6.1.1

Kotitalousjätteen määritelmän rajoittaminen

Naturvårdsverket on saanut tehtäväkseen selvittää, minkälaisia seurauksia olisi kotitalousjätteen määritelmän rajoittamisella siten, että (kunnan jätehuoltovastuun piiriin kuuluvaa) kotitalousjätettä olisi ainoastaan kotitalouksissa eli asumisessa syntyvä jäte.³¹ Tällöin kotitalousjätteeseen rinnastettavissa oleva jäte ("därmed jämförligt avfall") poistettaisiin kuntien yhdyskuntajätehuoltovelvollisuuden piiristä. Tämä velvollisuus onkin Ruotsissa itse asiassa muodostunut pikemminkin oikeudeksi kuin velvollisuudeksi sillä seurauksella, että kunnilla on Ruotsissa (yhdyskunta) jätehuoltomonopoli. Muutosmahdollisuutta koskevan selvitys on valmistunut toukokuussa 2008.³² Selvityksen tarkoituksena ei sinänsä ollut itse määritelmän muuttaminen tai sen tutkiminen tulisiko määritelmää muuttaa vaan sen arvioiminen, mitä seurauksia rajoitetulla kotitalousjättekäsitteellä olisi. Selvitys on laaja, eikä sen tuloksia ole mahdollista käsitellä yksityiskohtaisesti tässä yhteydessä. Voidaan kuitenkin todeta, että määritelmän rajaaminen muuttaisi olennaisesti kuntien ja yksityisten jätehuoltoyrittäjien keskinäisiä vastuusuhteita ja aiheuttaisi niin positiivisia kuin negatiivisiakin vaikutuksia. Muun muassa yksityisten jätehuoltoyrittäjien liikevaihdon oletetaan muutoksen myötä kasvavan, mutta myös esimerkiksi kotitalouksien mahdollisuudet syntypaikkalajitteluun voivat heikentyä tilanpuutteen vuoksi, kun toiminnanharjoittajilla ja kotitalouksilla ei enää voisi olla yhteisiä astioita kotitalousjätteelle ja siihen verrattavissa olevalle jätteelle.³³

31 Naturvårdsverket: Vägledning till definitionen av hushållsavfall, NV 16.1.2008.

32 Naturvårdsverket 2008a, s. 3 ja http://www.avfallsverige.se/m4n?oid=2326&_locale=1 sekä http://www.naturvardsverket.se/upload/06_produkter_och_avfall/avfall/Lagar_och_regler-om_avfall/Vad_hander_om_definitionen_av_vad_som_ar_hushallsavfall_begransas/konsekvenser_definition_hushallsavfall.pdf.

33 Naturvårdsverket 2008d, s. 8.

Kotitalousjätteiden keräily materiaalivirroittain

Ruotsissa pyritään myös selvittämään mahdollisuuksia kerätä yhdyskuntajätteitä materiaalivirroittain tuotteittaisen keräämisen sijaan. Naturvårdsverket on vuonna 2007 saanut tehtäväkseen laatia asiaa koskeva selvitys. Tätä kautta olisi tarkoitus tehostaa kierrätystä ja ohjata materiaalivirrat joko kierrätykseen (hyötykäyttöön) tai poltettavaksi. Tämän selvityksen määräaika päättyy vuoden 2008 loppuun mennessä. Tarkoituksena on myös verrata materiaalihyötykäyttöä ja energian talteenottoa keskenään (jälleen kerran).³⁴ Eskilstunassa on käynnissä tällaisen jätekeräyksen kokeilu, josta saadaan tuloksia kesän 2008 jälkeen.

Naturvårdsverketin tehtävänä on tutkia yhtäältä, voitaisiinko materiaalivirroittain kerättäville jätteille luoda tuottajavastuujärjestelmä ja toisaalta olisiko mahdollista luoda keräysjärjestelmä, joka perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen kuntien ja tuottajien välillä. Myös muiden taloudellisten ohjauskeinojen käyttömahdollisuutta materiaalivirroittaisen keräämisen tehostamiseksi tutkitaan.³⁵

Muita vireillä olevia hankkeita

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) vaatii parhaillaan lakimuutosta yllä mainitussa tapauksessa Simrishamn & Tomelilla annetun tuomion perusteella. Tuomiolla nähdään olevan selkeitä negatiivisia vaikutuksia kunnan jätehuollon järjestämismahdollisuuksiin ja jätehuollon tehokkuuteen. Tässä kohtaa viitataan olemassa olevaan mahdollisuuteen täydentää kansallista lainsäädäntöä EY-oikeuden oikeuskäytännön nojalla siten, ettei kilpailutuspakkoa tämän kaltaisille hankkeille olisi. Muun muassa Suomen lainsäädäntö sisältää tällaisen poikkeuksen, joka mahdollistaa hankintamennettelyn sivuuttamisen tietyissä tapauksissa. Näiltä osin toivotaan pikaista muutosta Ruotsin hankintalainsäädäntöön.³⁶

Myös jätteenpolttoveron tehokkuutta ja tarpeellisuutta tutkitaan parhaillaan Avfall Sverigen toimesta. Tarkoituksena on selvittää, onko tämänkaltaisen vero oikea instrumentti ohjaamaan jätehuoltoa ja onko verolla ollut toivotunkaltainen vaikutus niinä kahtena vuotena, kun vero on ollut käytössä.

Vuonna 2006 Ruotsin hallitus päätti hallituksen esityksestä, joka koski kuntien roolia jätteenkäsittelyssä.³⁷ Tässä esityksessä oli mm. selvennysehdotus koskien kunnan oikeutta kuljettaa muutakin jätettä kuin pelkkää yhdyskuntajätettä, mikä olisi tuonut poikkeuksen pääsääntönä voimassaoleviin omakustannus- ja lokalisointiperiaatteisiin. Omakustannusperiaatetta ei puolestaan jatkossa olisi voitu soveltaa kunnalliseen jätehuoltoon, koska tarkoitus oli pyrkiä markkinaehtoisesti toimivaan jätehuoltoon, jossa hinnoittelu perustuu kilpailuun. Hallitus kuitenkin peruutti kyseisen ehdotuksen 17.6.2006.

³⁴ http://www.avfallsverige.se/m4n?oid=2326&_locale=1.

³⁵ http://www.avfallsverige.se/m4n?oid=2326&_locale=1.

³⁶ <http://www.skl.se/artikel.asp?C=361&A=52748> ja http://www.avfallsverige.se/m4n?oid=2519&_locale=1.

³⁷ Prop. 2005/06:176 Kommunernas roll i avfallshantering.

7 Johtopäätökset

Ruotsissa jätehuolto on kiinteä osa muuta ympäristönsuojelua. Jätehuolto on kehitetty tehokkaaksi mm. katsomalla jätehuolto osaksi maan infrastruktuuria. Perinteinen jätehuolto jätteiden kaatopaikkasijoittamisen ja muun hävittämisen muodossa on saanut rinnalleen uusia tavoitteita ja keinoja, joiden avulla yhä suurempi osa jätteistä pyritään hyödyntämään ja saattamaan takaisin resurssien kiertokulkuun. Nykyään mielellään puhutaankin resurssien taloudellisesta käytöstä ja resurssien kierrättämisestä jätteiden kierrättämisen ja hyödyntämisen sijaan.

Ruotsin jätelainsäädäntö rakentuu olennaisilta osiltaan hyvin samankaltaisesti kuin Suomen vastaava lainsäädäntö. Pääasiallinen ympäristönsuojelusäädös on ympäristökaari, jota jätteiden osalta täydentää erityisesti jäteasetus ja lukuisat alemmanasteiset säädökset. Viranomaisten määräyksillä ja ohjeistuksilla säännellään edelleen yksityiskohtaisemmin ja tarkemmin jätteisiin liittyviä eri аспектеja. Näin ollen jätteitä koskevia sääntöjä löytyy hyvin monesta eri lähteestä, vaikka pääperiaatteet onkin koottu muutamaaan pääsäädökseen. Sääntelykenttä on laaja ja kokonais kuvan muodostaminen jätesektorista on haasteellista.

Käytännössä Ruotsin jätehuoltoa toteutetaan hyvin pitkälle jätteenpolton kautta. Jäteveroilla on pystytty tehokkaasti ohjaamaan jätteitä kaatopaikoilta polttolaitoksiin. Jätehuollolle on myös leimallista erilaisten jätteiden erilainen käsittely. Useita jätelajeja kerätään erikseen kotitalouksista, mikä asettaa kotitalouksille melko laajan lajitteluvastuun heti jätteen syntypaikalla. Tehokkaalla lajittelulla pystytään helpommin hyödyntämään suuri osa jätteistä tarkoituksen mukaisella tavalla. Toisaalta juuri tällä hetkellä tutkitaan myös mahdollisuutta kerätä kotitalousjätteitä materiaalivirroittain tuotteittaisen keräämisen sijaan. Näin pystyttäisiin edelleen tehostamaan materiaalin ohjautumista hyötykäyttöön tai poltettavaksi.

Varsinainen jätteiden keräily- ja käsittelyvastuu on yhdyskuntajätteiden osalta edelleen hyvin laajasti kunnan vastuulla. Tätä vastuuta on käytännössä jaettu myös kuntien yhteisömuutoksessa oleville yrityksille tai muille yhteenliittymille. Aivan viime aikoina tämän kaltainen järjestely on osoittautunut hankalaksi Ruotsin hankintalainsäädännön valossa ja kunnat on velvoitettu kilpailuttamaan myös tällä tavalla ”itse” järjestämänsä jätehuoltopalvelut. Suomen osalta tämä kehitys ei kuitenkaan ole merkityksellinen, sillä Suomen lainsäädännössä on olemassa erilaisen menettelyn salliva poikkeus.

Kokonaisuutena Ruotsin jätehuolto on jatkuvasti kehittyvää ja resurssien tehokasta käyttöä pyritään edistämään niin uuden lainsäädännön kuin myös jatkuvan tutkimuksen ja kehityksen avulla. Erilaisilla taloudellisilla ohjauskeinoilla on saavutettu hyviä tuloksia, mutta parantamisen varaa löytyy aina. Ruotsissa ei ole tyydytty hyviin tuloksiin, vaan pyritään jatkuvaan parantamiseen. Jätehuollon merkityksen ymmärtäminen osana suurempaa ympäristönsuojelua ja resurssitaloutta on merkittävässä asemassa tässä suhteessa. Jätesektorin kehittämistä voi tapahtua myös tuotelainsäädännön ja materiaalitehokkuuden parantamisen kautta. Tämä on jo lähtökohtaisesti ymmärretty, mutta käytännön toteutus vaatii edelleen kehittämistä.

III osa: TANSKA

III Osa: Tanska

Miisa Karjalainen

1 Jätepolitiikka ja jätelainsäädäntö

1.1

Jätepolitiikan lähtökohdat

Tanskaa on pitkään pidetty yhtenä Euroopan edelläkävijämaista jätehuollon suhteen. Kyseessä on pinta-alaltaan suhteellisen pieni maa, joka kuitenkin on onnistunut hyvin edistämään ympäristönsuojelua myös jätesektorilla. Tanskassa on pyritty voimakkaasti nimenomaan kaatopaikkajätteen vähentämiseen, oletettavasti juuri maan pienen pinta-alan ja kaatopaikoille sopivan tilan puutteen vuoksi. Tämän vuoksi jätteenpoltolla on maassa keskeinen asema jätehuollon saralla. Tanskalla ei myöskään ole omia käsittely- ja hyödyntämislaitoksia kaikenlaisille jätteille, minkä vuoksi myös jätteiden vienti Tanskasta ulkomaille käsiteltäväksi tai hyödynnettäväksi on yleistä. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan keskitytä jätteiden rajat ylittäviin kuljetuksiin vaan pyritään antamaan kuva Tanskan kansallisesta jätehuoltojärjestelmästä.

Tanskassa jätehuollon perusstrategia koostuu jätteenpoltosta ja kiellosta viedä kaatopaikalle jätteenpolttoon kelpaavaa jätettä. Myös kierrätys on keskeistä. Voimassa oleva jätestrategia, joka on samalla kuvaus Tanskan jätepolitiikasta, on tehty vuosille 2005-2008. Strategia on jatkoa ”Affald21”:lle, joka kattoi ajanjakson 1998-2004. Tämänhetkisen strategian pääasialliset kehityskohteet ovat resurssihukan ja jätteistä aiheutuvan ympäristökuormituksen ehkäiseminen, jätteiden määrän ja taloudellisen kasvun välisen riippuvuussuhteen katkaiseminen sekä ympäristöpolitiikkojen tehokkuuden takaaminen. Tarkoituksena on saada ”enemmän ympäristöä rahojen vastineeksi”, millä tarkoitetaan sitä, että jätehuollon laatua on parannettava ja jätehuoltoa on tehostettava.

Jätestrategian tarkoituksena on luoda puitteet Tanskan hallituksen jätepoliittisille linjauksille.³⁸ Seuraava jätestrategia vuosille 2009 – 2012 oli tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2007 loppuun mennessä, mutta työ on kuitenkin viivästynyt ja uuden aikataulun mukaan strategia on odotettavissa vasta vuonna 2009.³⁹ Uusi jätestrategia tulee ilmestyessään pyrkimään mm. jätesektorin modernisointiin, lainsäädännön uusimiseen ja jätesektorilla vallitsevan byrokratian keventämiseen.

Tällä hetkellä voimassa on siis vuosille 2005 – 2008 laadittu strategia. Kuitenkin jo ennen tämänkin strategian voimaantuloa oli tunnistettu lukuisia muutostarpeita, minkä vuoksi tätä strategiaa ei ole voitu pitää tyhjentävänä selvityksenä niistäkään toimenpiteistä, joihin strategian voimassaoloaikana on ollut tarkoitus ryhtyä jätesektorin ja sen ohjauskeinojen suhteen.

Strategiassa vuosille 2005 - 2008 asetetaan tavoitteita ko. strategian voimassaolokaudelle ja esitetään keinoja, joilla tavoitteisiin voitaisiin päästä. Vuodelle 2008 on asetettu seuraavanlaisia määrällisiä tavoitteita jätteiden suhteen: 65 % jätteistä

³⁸ Affaldsstrategi 2005 – 2008, s. 8 -9.

³⁹ Mulighedernes samfund, Regeringens grundlag s. 52.

hyödynnetään, 26 % poltetaan ja 9 % viedään kaatopaikoille.⁴⁰ Käytännössä tämä tarkoittaa, että jätteiden hyödyntämistä lisätään edelleen entisestään vähentäen samalla kaatopaikalle päätyvän jätteen määrää. Keinoina näiden tavoitteiden saavuttamiseksi esitetään mm. teollisuuden jätteiden hyötykäytön lisäämistä (suuri osa teollisuuden kaatopaikalle päätyvästä jätteestä on hyödyntämiskelpoista), jäteasioista tiedottamisen lisäämistä ja pakkausjätedirektiivin huomioon ottamista.⁴¹

Strategiassa esitellään myös uusia jäteindikaattoreita, joiden avulla on tarkoitus pystyä seuraamaan resurssien ja energian kulutusta ja valita eri jätelajeille sopiva käsittelytapa. Erityisesti näillä indikaattoreilla pyritään määrittelemään, voiko jonkin jätteen polttaminen olla ympäristö- ja resurssinäkökulmasta kannattavampaa kuin sen kierrättäminen.⁴² Uusia indikaattoreita tullaan hyödyntämään yhdessä yhteiskuntataloudellisen kustannusanalyysin kanssa.

Vuosien 2005 – 2008 jätestrategiassa ei edes käsitellä mahdollisia organisaatiomuutoksia, koska jo vuonna 2002 Tanskan ympäristöministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli pohtia jätesektorin uudelleenorganisointia. Työryhmän raportti ”En effektiv affaldssektor”⁴³ jätesektorin kehittämistä koskevine suosituksineen ilmestyi vuonna 2004. Kyseistä työryhmän raporttia on sittemmin hyödynnetty laadittaessa uutta strategiaa, joka siis tulee käsittämään myös jätesektorin liberalisointia ja uudelleenorganisointia. Tämän raportin ja hallituksen aloitteen ”Den nye affaldssektor” perusteella Tanskan hallitus on myös heinäkuussa 2007 solminut poliittisen sopimuksen merkittävimpien puolueiden kanssa jätesektorin kehittämisestä ja uudelleenorganisoinnista. Hanke tähtää jätesektorin uudistamiseen ja selkiyttämiseen sekä kilpailun lisäämiseen jätteiden hyödyntämisen ja kierrättämisen suhteen.⁴⁴

1.2

Lainsäädännön rakenne ja sisältö

Lainsäädäntö jätealalla on saanut voimakkaita vaikutteita EU:n jätesääntelystä, joka luo puitteet ja yleiset periaatteet alalle. Tanskan kansallisen jätelainsäädännön tärkeimmät säädökset ovat ympäristönsuojelulaki, jäteasetus, jätteenpolttoasetus ja kaatopaikka-asetus. Erillissäädöksiä on myös pakkauksista, romuautoista ja käytöstä poistetuista renkaista, sähkö- ja elektroniikkaromusta, pattereista sekä rakennus- ja purkujätteestä. Yksityiskohtainen jätesääntely löytyy kuitenkin kuntien omista jätesuunnitelmista/säännöistä.

1.2.1

Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki (Miljøbeskyttelsesloven, LBK nr 1757 af 22/12/2006) on Tanskan yleinen ympäristönsuojelulaki, jonka avulla Euroopan yhteisön IPPC-direktiivi pääasiallisesti on pantu täytäntöön. Jätteitä säännellään lain 6 luvussa Affald. Nykyinen ympäristönsuojelulaki on tullut voimaan vuoden 2007 alusta. Jätteitä säännellään kyseisessä laissa hyvin yleisellä tasolla. Lain 43 §:ssä asetetaan jokaiselle, joka tuottaa, säilyttää, käsittelee tai hävittää jätteitä velvollisuus olla aiheuttamatta ympäristön pilaantumista. Ympäristö- ja energiaministeriöillä on oikeus antaa määräyksiä jätteenkäsittelyyn liittyen. Ympäristönsuojelulaissa myös asetetaan kunnalle (Kommunalbestyrelsen) vastuu kaiken jätehuollon järjestämisestä (45 §) niin jätteen keräilyyn ja kuljettamiseen kuin käsittelyyn ja loppusijoittamisenkin osalta. Laissa säädetään

40 Affaldsstrategi 2005 – 2008, s.16 – 17.

41 Affaldsstrategi 2005 – 2008, s. 17 – 19.

42 Affaldsstrategi 2005 – 2008, s. 26.

43 En effektiv affaldssektor – Anbefalinger fra arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren.

44 Politisk aftale om organisering af affaldssektoren 21.7.2007.

lisäksi, että ympäristöministeriöllä, kunnilla ja viranomaisilla on mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä tietyistä jätehuoltoon liittyvistä asioista, esimerkiksi tiedonantovelvollisuudesta ja tiedonkeruusta sekä maksuista ja veroista. Laista löytyy myös kaatopaikkoja ja jätteenpolttolaitoksia koskeva yleinen sääntely (50-50 b §).

Ympäristönsuojelulain 7 luku Genanvendelse og renere teknologi sisältää kierrätystä ja puhtaampia tekniikoita koskevaa sääntelyä, mm. tehokasta ja ympäristöystävällistä jätehuoltoa, kierrätystä ja elinkaarianalyysseja edistävälle hankkeille maksettavista tuista (54b §, 54d § ja 5 §) ja ministeriön mahdollisuuksista antaa erikseen määräyksiä esimerkiksi tuotteiden sisältämän kierrätysraaka-aineen määrästä (51 §).

1.2.2

Jäteasetus

Jätesektorin tarkempi sääntely löytyy jäteasetuksesta (Affaldsbekendtgørelsen, BEK nr 1634 af 13/12/2006). Jäteasetus on askettäin uusittu ja uusi asetus on tullut voimaan vuoden 2007 alusta. Asetuksen ensimmäinen luku sisältää asetuksen soveltamisalan sekä jätealan terminologian määritelmät. Jätteen määritelmä on jätedirektiivin mukainen (3 §: jätettä on esine tai aine, joka kuuluu johonkin liitteessä 1 mainituista jäteluokista, ja jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään). Kunnalla on kuitenkin oikeus päättää, onko jokin aine lain tarkoittamaa jätettä. Näin ollen jätteen määritelmä voi vaihdella kunnasta riippuen, mikä puolestaan voi vaikuttaa jätteen hyödyntämis- tai polttamisvelvollisuuteen tai siitä aiheutuviin kustannuksiin.⁴⁵

Myös eräät eri tyyppiset jätteet on jäteasetuksessa määritelty erikseen, kuten pakkausjäte, ongelmajäte ja yhdyskuntajäte. Toisessa luvussa säädetään jätehuollon suunnittelemisesta, josta päävastuu on kunnalla. Kolmas luku sääntelee jätteenkuljetusten rekisteröintiä ja neljännessä luvussa puolestaan säädetään jätetietojen ilmoittamisvelvollisuudesta, niiden rekisteröinnistä sekä käsittelystä. Luvussa on myös Tanskan kansallista jätetietojärjestelmää ISAG:ia (Informationssystem for affald og genanvendelse) koskeva sääntely. Viides luku käsittelee nk. vihreiden jätteiden tuontia ja vientiä ja kuudes luku kunnan velvollisuutta ohjata jätehuoltoa eli sitä, että kunnan on annettava määräyksiä jätehuollosta sen alueella. Seitsemännessä luvussa on säädetty kunnan velvollisuudesta osoittaa jätteille käsittelylaitos. Luvussa on mainittu myös yleinen velvollisuus noudattaa kunnan antamaa opastusta. Kahdeksas luku käsittelee jätteenpoltoa yleisellä tasolla, yhdeksäs luku puolestaan vaarallisia jätteitä ja kymmenes luku sisältää hallinnollisia määräyksiä. Yhdestoista luku käsittelee rangaistuksia jätteisiin liittyen ja viimeisestä luvusta löytyvät täytäntöönpanosäännökset.

1.2.3

Jätteenpolttoasetus

Jätteenpolttoasetus (Forbrændingsbekendtgørelsen, BEK nr 162 af 11/03/2003) käsittelee nimensä mukaisesti jätteenpolttolaitoksien toimintaa ja niistä aiheutuvia päästöjä. Asetuksessa määritellään polttokelpoinen yhdyskuntajäte (2 § 3-kohta). Tämän mukaisesti kotitalouksista sekä yrityksistä, teollisuudesta ja laitoksista tuleva, kotitalousjätteeseen rinnastettava jäte, lukuun ottamatta syntypaikkalajiteltua ja erilliskerättyä jätettä, on polttokelpoista. Asetus koskee sekä varsinaisia jätteenpolttolaitoksia että nk. rinnakkaispolttolaitoksia. Jätteenpolttolaitoksen perustamiseen ja ylläpitämiseen vaaditaan lupa. Asetuksen liitteissä asetetaan jätteenpoltoasta aiheutuvien päästöjen hyväksyttävät raja-arvot.

⁴⁵ Eskesen 2005, s. 498.

Kaatopaikka-asetus

Kaatopaikka-asetuksella (BEK nr 650 af 29/06/2001 – Bekendtgørelse om deponeringsanlæg) on täytäntöönpantu EY:n kaatopaikkadirektiivi. Tässä asetuksessa säädetään kaatopaikkojen luokituksesta, hyväksymisestä, ylläpidosta, sulkemisesta ja jälkikäsittelystä.

2 Jätehierarkia

2.1

Jätteenkäsittelyhierarkia laissa

Tanskassa jätehuoltohierarkia on kirjattu jäteasetuksen 4 §:ään:

Jätteenkäsittelyhierarkia (*Håndteringshierarki*)

- kierrätys (*genanvendelse*)
- jätteenpoltto energian talteenotolla (*forbrænding med energiudnyttelse*)
- loppusijoittaminen (*bortskaffelse*)

On huomattava, että Tanskan jätehierarkia poikkeaa EU:n jätehierarkiasta jätteen synnyn ehkäisyn ja jätemäärän vähentämisvaatimusten osalta. Lakiin ei ole nimenomaisesti kirjattu vaatimusta/pyrkimystä jätteen synnyn ehkäisemiseen. Toisaalta Tanskassa käytetään sekä käsitettä affaldshierarkiet (jätehierarkia) että håndteringshierarkiet (jätteenkäsittelyhierarkia), joista ensimmäinen kattaa myös mainitun jätteen synnyn ehkäisyn, mutta ei esiinny nimenomaisesti lainsäädännössä. Tässä jätteen synnyn ehkäiseminen on näin rajattu pois jätteenkäsittelystä, mikä voikin olla perusteltua erimielisyyksien vallitessa siitä, onko jätteen synnyn ehkäisy todella jätehuoltoa vai jotakin muuta.

Jätteenkäsittelyhierarkiaa toteutetaan käytännössä ensinnäkin kieltämällä energiantuotantoon soveltuvan jätteen vieminen kaatopaikalle sekä erilaisten jätemaksumen/-verojen avulla. Kaatopaikka on Tanskassa viimeinen jätehuoltovaihtoehto ja kaikki jäte, joka on mahdollista polttaa, on lain mukaan myöskin poltettava. Paikallinen viranomainen, eli käytännössä kunta, on vastuussa siitä, että jätehuolto on järjestetty tämän jätehierarkian mukaisesti. Lisäksi uusille hyödyntämisteknologioille maksetaan tukea, jotta tulevaisuudessa kaatopaikkajätettä voitaisiin kaatopaikalle sijoittamisen sijaan hyödyntää.⁴⁶

2.1.1

Kierrätys

Jätehierarkiaa pyritään edistämään ensinnäkin ohjaamalla kierrätyskelpoinen jäte kierrätettäväksi, eli käytännössä niin, että kierrätettävä jäte on kokonaan vapautettu jäteverosta. Maailman maista Tanskalla on yksi korkeimmista kierrätysprosentteista. Kokonaiskierrätysprosentti on tällä hetkellä noin 65–70 %. Lainsäädäntö ei sinällään sisällä kierrätyksen määritelmää mutta kierrätyksen on katsottu kattavan kolme erillistä käsitettä; toistokäyttö (*genbrug*; materiaalin käyttö uudelleen alkuperäiseen tarkoitukseensa, esim. palautetun juomapullon käyttö juomapakkauksena pesun jälkeen), uusiokäyttö (*genvinding*; jättemateriaalin käsittely niin, että materiaalia voi-

⁴⁶ <http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark++affaldshandtering/deponering>

daan käyttää uusien tuotteiden raaka-aineena) ja uudelleenhyödyntäminen (genudnyttelse; jättejakeen hyödyntäminen tuotteessa siten, että materiaalin alkuperäisiä ominaisuuksia ei merkittävästi hyödynnetä). Hyödyntäminen puolestaan on yläkäsite, joka kattaa sekä kierrätyksen, että energiahyötykäytön. Näin ollen kierrätys on siis hyödyntämistä, lukuun ottamatta jätteenpolttoa energian talteenotolla.

Suurin osa kierrätettävästä jätteestä koostuu elinkeinotoiminnan jätteistä kun taas vain pieni osa (n. 20 %) kotitalousjätteestä päätyy kierrätykseen.

2.1.2

Jätteenpoltto

Polttokelpoinen jäte määritellään jäteasetuksen 3 §:n 7-kohdassa jätteeksi, jolla on positiivinen polttoarvo (lämpöarvo) sisältäen yhdyskuntajätteen ja siihen verrattavissa olevan jätteen, mutta lukuun ottamatta jätettä, jonka polttaminen on kielletty, asetuksen liitteen 5 mukaista jätettä ja jätettä, joka lainsäädännön tai kunnan määräysten mukaan on kierrätettävä tai erikseen käsiteltävä. Näin ollen kierrätettävää (kierrätyskelpoista) jätettä ei lähtökohtaisesti saa hävittää polttamalla.

Ensisijaisesti poltettava jäte on käytettävä energiatuotannossa, mutta myös energiatuotantoon kelpaamaton jäte on hävitettävä polttamalla, eikä viemällä kaatopaikalle. Tanska onkin eräs jätteenpolton edelläkävijämaista ja on tässä suhteessa toiminut esikuvana EU:n jätesääntelylle. Tanska oli myös ensimmäinen maa maailmassa, joka teki jätteenpoltosta pakollista. Jätteenpolttoa ei kuitenkaan missään muodossa tällä hetkellä pidetä kierrätyksenä (Jäteasetus 3 § 13-kohta).

2.1.3

Kaatopaikkasijoittaminen

Kunnat ovat vastuussa jätehuollon suunnittelusta alueellaan. Suunnitteluvelvollisuuteen sisältyy velvollisuus antaa määräyksiä myös kaatopaikkajätteen osalta.

Tanskassa on n. 135 kaatopaikkaa. Mikäli kaatopaikalle päätyvän jätteen määrä pysyy nykyisellä tasollaan, täyttyvät Tanskan kaatopaikat 6 – 22 vuoden kuluessa. Kaatopaikkajätteen määrää on kuitenkin viime vuosina pystytty vähentämään (vuoden 1997 2,1 miljoonasta tonnista vuoden 2000 1,5 miljoonaan tonniin) ja tarpeen sijoittaa jätteitä kaatopaikalle jatkossakin odotetaan vähenevän entisestään. Näin ollen suunnitteilla ei ole merkittävästi lisätä kaatopaikkakapasiteettia.⁴⁷ Tanskalaiset kaatopaikat eroavat hieman muiden maiden kaatopaikoista ensinnäkin siksi, että biojätettä päätyy kaatopaikalle hyvin vähän.

Miljøbeskyttelseslovenin 6 luvun 50 §:ssä säädetään, että uusien kaatopaikkojen tulee olla julkisessa omistuksessa. Tällä pyritään takamaan, etteivät yksityiset taloudelliset intressit joudu ristiriitaan ympäristönäkökulman kanssa. Tanskassa on kuitenkin edelleen myös yksityisomistuksessa olevia kaatopaikkoja.⁴⁸

⁴⁷ <http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark++affaldshåndtering/deponering>

⁴⁸ <http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark++affaldshåndtering/deponering>

3 Viranomaiset, ohjaus ja valvonta

3.1

Ympäristöministeriö ja ympäristönsuojeluvirasto

Ylin viranomainen on jäteasioissa valtakunnallisella tasolla toimiva Ympäristöministeriö, jonka toimivana viranomaisena on Tanskan ympäristönsuojeluvirasto eli ympäristöhallitus (Miljøstyrelsen). Ympäristöministeriöllä on toimivalta antaa säädöksiä jätealalla. Ympäristöministeriö toimii myös lupa- ja valvontaviranomaisena erityisen suurille hankkeille silloin kun toiminnanharjoittajana ja luvanhakijana on läänin ylläpitämä yritys.

3.2

Läänit

Tanskassa toimii jäteasioissa läänitasolla 16 viranomaista. Nämä viranomaiset vastaavat läänien alueella toimivien jätteenkäsittelylaitosten sijoittamisesta ja kokonaisvaltaisesta jätehuollon suunnittelusta. Läänit toimivat lupaviranomaisena ympäristönsuojelulain mukaisille suuremmille laitoksille ja tarkastavat sekä valvovat kunnan ylläpitämiä yrityksiä. Kööpenhaminan ja Frederiksborgin kaupungit sekä Bornholmin maakunta hoitavat myös läänien tehtäviä.

3.3

Kunnat

Kunnat ovat keskeisimpiä viranomaisia ja toimijoita Tanskan jätehuoltosektorilla. Kuntatasolla toimii 271 viranomaista, ja kunta vastaa kaikesta jätehuollosta alueellaan huolimatta siitä, mistä lähteestä jäte on kotoisin tai minkälaisesta jätteestä on kyse. Kunta ei periaatteessa saa siirtää viranomaistehtäviään muille, mutta käytännön jätehuoltoa on nykyään mahdollista ulkoistaa.

Kunnalla on jätehuollon suhteen järjestämisvelvollisuus (*forsyningspligt*), jota toisaalta vastaa kunnan asukkaiden ja yritysten hyödyntämisvelvollisuus (*benyttelsepligt*). Kunta vastaa ensinnäkin kunnallisen jätehuoltosuunnitelman laatimisesta ja noudattamisesta sekä antaa Affaldsbekendtgørelsenin 6. luvun nojalla jätehuoltomääräyksiä (*affaldsregulativer*) ja -ohjeita yksityisille ja yrityksille. Joka neljäs vuosi kunnassa laaditaan jätesuunnitelma seuraavaksi neljäksi vuodeksi sekä pitkän aikavälin suunnitelma 12 vuodeksi (Affaldsbekendtgørelsen 5 §). Suunnitelmassa kunta sitoutuu huolehtimaan siitä, että jätehuolto tapahtuu jätehierarkian mukaisesti.⁴⁹

⁴⁹ Affaldsstrategi 2005 – 2008, s.73.

Edellisen jätestrategian mukaan uudet jätesuunnitelmat tulee laatia vuonna 2008. Kun uusi valtakunnallinen jätestrategia suunnitelmista poiketen ilmestyykin vasta vuonna 2009, on kuntien keskuudessa esiintynyt epävarmuutta siitä, onko suunnitelmia laadittava vuonna 2008, vai onko odotettava uuden jätestrategian voimaantuloa. Pääsääntöisesti suunnitteluvelvollisuus kuitenkin on olemassa ja vanha jätestrategia vielä voimassa, joten kuntien tulisi kuluvan vuoden loppuun mennessä saada uudet nelivuotissuunnitelmansa tehtyä.

Jätehuollon ohjauksen kannalta merkittäviä ovat kunnan antamat jätehuoltomääräykset, jotka sisältävät keräilymääräyksiä (*indsamlingsordning*) ja osoitusmääräyksiä (*anvisningsordning*). Keräilymääräys tarkoittaa sitä, että kunnalla on vastuu tietyn, määräyksessä mainitun jätteen keräämisestä, kuljettamisesta ja käsittelystä kunnan määräysten mukaisesti. Kunnan asukkailla ja yrityksillä on velvollisuus hyödyntää tällaisia kunnan keräysjärjestelmiä. Kysymykseen voivat tulla järjestelmät, joihin itse viedään jätteet (*bringeordning*) tai järjestelmät, joissa kunnan määräämä taho hakee jätteet (*henteordning*). Jos kunta on järjestänyt jätteiden hakemisen asukkaiden luota, on tätä järjestelmää pakko käyttää. Jos kuitenkin kyseessä on nk. *bringeordning*, kuten useimmiten on, esim. puutarhajätteiden osalta, tulee jäte asukkaan toimesta toimittaa kunnan jätekeräyspisteeseen. Tällaisessa tapauksessa asukas voi kuitenkin myös itse sopia yksityisen jätteiden kuljettajan kanssa jätteiden toimittamisesta asianomaiseen käsittelylaitokseen/keräilypisteeseen. *Indsamlingsordningin* nojalla kunnalla on sekä juridinen että taloudellinen vastuu jätteen hakemisesta sen käsittelemiseen.⁵⁰

Anvisningsordning tarkoittaa, että kunta määrää jätteen käsittelystä. Kunta osoittaa tällaisella määräyksellä kaatopaikan, jätteenpoltto- tai kierrätyslaitoksen, jonne jätteet viedään. Vastuu siitä, että jätehuolto tapahtuu tällaisten kunnan määräysten mukaisesti, on jätteen tuottajalla. Tämä voi itse kuljettaa jätteen tai valita hyväksytyn kuljettajan vastaamaan jätteen keräyksestä ja kuljetuksesta määrätyllä tavalla. Kierrätykseen kelpaavan jätteen osalta jätteen tuottaja (toiminnanharjoittaja) voi saada vapautuksen kunnan määräämän laitoksen käyttövelvollisuudesta (*Affaldsbekendtgørelsen* 32 §). *Anvisningsordning* sisältää myös määräyksiä siitä, miten yrityksen tulee ilmoittaa, lajitella, pakata, merkitä ja varastoida jätteensä jne.⁵¹ Pääsääntöisesti kotitalouksien jätteitä säännellään *indsamlingsordningien* avulla kun taas elinkeinotoiminnan jätteitä säännellään *anvisningsordningien* avulla.

Kunta myös päättää minkälainen jäte on hyödynnettävissä ja kenen toimesta (missä laitoksessa hyödyntämisen tulee tapahtua) sekä miten tietty jäte tulee loppusijoittaa. On määrättävä esimerkiksi, missä laitoksessa tietyn yrityksen jätteet hyödynnetään ja yrityksillä on niin ikään velvollisuus noudattaa määräystä, jossa kerrotaan missä laitoksessa jätteet on poltettava tai minne kaatopaikalle jätteet on vietävä. Myös yksityisten on noudatettava kunnan määräyksiä jätteenkäsittelystä, joskin tästä sääntelystä on olemassa lukuisia poikkeuksia.

Kunnalla on myös vastuu tarpeellisen jätteenpoltto- ja kaatopaikkakapasiteetin ylläpitämisestä loppusijoitettavan jätteen osalta. Kunta voi itse ylläpitää poltto- ja kaatopaikkapalveluja tai ostaa niitä ulkopuolisilta tahoilta. Kierrätettävälle jätteelle kunta puolestaan ei ole velvollinen ylläpitämään käsittelykapasiteettia. Vuodesta 1993 lähtien kaatopaikkojen on pääsääntöisesti oltava julkisen viranomaisen omistuksessa. Käytännössä kaatopaikat ovat joko yksittäisen kunnan tai useamman kunnan yhteenliittymän omistuksessa. Myös suurin osa jätteenpolttolaitoksista on julkisessa omistuksessa.

On myös huomioitava, että kun jätteenkeräys on kerran kunnan toimesta järjestetty, ei kilpaileva toiminta ole sallittu eikä kilpailevia järjestelmiä voida perustaa. Kunta myös toimii alueellaan lupa-asioiden valvontaviranomaisena. Kunnan päätöksistä voi valittaa Miljöklagenævnetille (Ympäristövalituslautakunta).

50 <http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark++affaldshåndtering/indsamling+og+transport>.

51 <http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark++affaldshåndtering/indsamling+og+transport>.

Taloudellinen ohjaus

Paitsi suoran lainsäädännöllisen ohjauksen ja viranomaistoiminnan avulla, jätehuoltoon pyritään vaikuttamaan myös taloudellisilla ohjauskeinoilla.

3.4.1

Jäteverot

Tanskassa käytetään laajasti jätemaksuja/-veroja ohjauskeinoina jätesektorilla. Varsinainen jätevero on otettu käyttöön vuonna 1987 ja sen tarkoituksena on ohjata jätteitä hyötykäyttöön kaatopaikkojen sijaan. Vero onkin porrastettu siten, että kaatopaikalle vietävästä jätteestä maksetaan eniten, energiana poltettavasta jätteestä vähemmän ja jätteen kierrättäminen tai hyödyntäminen vapauttaa toiminnanharjoittajan verosta kokonaan. Myöskään vaarallisesta jätteestä ei makseta veroa. Jäteveron avulla on saavutettu merkittäviä tuloksia sekä kierrätettävän jätteen määrän kasvun että kaatopaikoille vietävän jätteen vähentymisen muodossa. Vero ei kuitenkaan ole ollut tarpeeksi suuri ohjataksaan teollisuuden jätteitä mahdollisimman tehokkaaseen hyödyntämiseen. Veroa maksetaan vuodesta 2003 alkaen 44,30 euroa/tonni poltettavasta jätteestä ja 50,34 euroa/tonni kaatopaikalle vietävästä jätteestä. Kaatopaikalle vietävän jätteen osalta vero on kymmenkertaistunut n. 15 vuoden aikana.⁵²

Jätteistä tuotetusta lämmöstä maksetaan myös veroa vuodesta 1999 alkaen. Tuohon ajankohtaan saakka jätteiden käyttämisellä lämmöntuotannon polttoaineena pystyttiin saavuttamaan veroetuja verrattuna perinteisten polttoaineiden (esim. öljy, hiili, kaasu) käyttämiseen. Rinnakkaispolttolaitoksille on omat säännöksensä.

Tanskassa on käytössä myös jäteveroiksi tulkittavia maksuja, jotka liittyvät tuotteisiin (eivät varsinaisesti jätteisiin). Esimerkiksi pakkausveroa maksetaan useiden tuotteiden kohdalla. Pakkausveroa maksetaan uudesta pakkauksesta (esim. juomapakkaus) ja pyrkimyksenä on siis vähentää pakkauksista aiheutuvaa jätemäärää samalla kierrätyksellä lisäten. Veron määrä perustuu osittain elinkaaritutkimuksiin. Pakkausveroa ei kuitenkaan sovelleta juomapakkauksiin (olut, hiilihapolliset virvoitusjuomat ja kivennäisvedet), jotka kuuluvat palautusjärjestelmän piiriin.

Myös eräitä aineita sisältävistä tuotteista maksetaan veroa, jonka voi nähdä olevan yhteydessä jätehuoltoaspektiin. Esimerkiksi PVC:tä ja ftalaatteja sisältävistä tuotteista maksetaan veroa niiden sisältämien haitallisten aineiden perusteella.

3.4.2

Jätehuoltomaksu

Ympäristönsuojelulain nojalla kunnilla on mahdollisuus periä kotitalouksilta ja velvollisuus periä yrityksiltä jätehuoltomaksu jätehuollon kustannusten kattamiseksi. Näillä maksuilla katetaan niin jätehuollon suunnittelu ja käytännön järjestäminen kuin myös tiedonkeruu ja ennakoidut jätehuoltokustannukset. Maksu ei ole vero, vaan nimenomaan maksu saadusta palvelusta ja maksujen avulla on katettava kunnalle kyseisen palvelun toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Käytännössä jätehuoltomaksua maksetaan kunnille useimmiten kiinteistöveron yhteydessä. Jättemaksun määrittäminen ja sen suuruuden määrittäminen on esimerkki viranomais-tehtävästä, jota kunta ei saa siirtää esim. yksityiselle jätehuoltoyritykselle tai edes kuntien yhteisesti omistamille jätehuoltoyrityksille.

⁵² <http://www.wasteinfo.dk/waste+in+denmark/economic+issues/fiscal+instruments>.

Porttimaksut

Porttimaksut ovat maksuja, joita peritään jätehuoltolaitokseen (kaatopaikka, polttolaitos, kierrätyslaitos tms.) tuotavista jätteistä nimensä mukaisesti sisään tultaessa. Porttimaksu koostuu jäteverosta laskettuna yhteen tiettyjen valtionverojen sekä käsittelykustannusten kanssa. Jätteenkäsittelylaitoksen näkökulmasta porttimaksu on neutraali. Kunta ei myöskään saa tehdä voittoa toiminnallaan, vaan sen on toimittava omakustannusperiaatteen mukaisesti, jolloin maksujen on vastattava todellisesti aiheutuvia kustannuksia. Yksityisomistuksessa olevat jätteenkäsittelylaitokset eivät kuitenkaan ole samanlaisen sääntelyn kohteena kuin kuntien omistamat laitokset ja voivat näin ollen veloittaa palveluistaan periaatteessa niin paljon kuin markkinat antavat periksi. Porttimaksut ovat erisuuruisia eri jätejakeille riippuen jätteen käsittelykustannuksista.

4 Jätehuolto

4.1

Yhdyskuntajätteen määritelmä

Tanskassa ei oikeastaan käytetä varsinaista yhdyskuntajätteen käsitettä, vaan puhutaan pikemminkin kotitalouksista peräisin olevasta päivittäisjätteestä tai kotitalousjätteestä (domestic waste/dagrenovation). Kotitalousjätettä on Tanskan lainsäädännön mukaan jäte, jota tavanomaisesti syntyy kotitalouksissa, lukuun ottamatta puutarhajätettä (haveaffald) ja nk. irtojätettä (storskrald, eng. bulk(y) waste) (Jäteasetus 3 § 8-kohta). Sisällöllisesti tämä kuitenkin vastaa melko hyvin muiden EU-jäsenvaltioiden yhdyskuntajätteen käsitettä, minkä vuoksi termi dagrenovation voidaan kääntää myös yhdyskuntajätteeksi.

4.2

Vastuu jätehuollosta

Käytännössä kunnat ovat vastuussa kaikesta (kaikenlaisen jätteen) jätehuollosta, myös kotitalouksien jätehuollosta. Näin ollen kunnan vastuusta pelkästään yhdyskuntajätteen osalta ei ole mielekästä puhua. Sääntely kuitenkin eroaa jossain määrin kotitalousjätteiden ja elinkeinotoiminnan jätteiden osalta.

Paikallinen viranomainen voi järjestää jätehuollon operatiivisesti joko itse, paikallisten yhteenliittymien (kuntien yhteenliittymät) kautta tai sopimalla järjestelystä yksityisten yritysten kanssa. Suurimmassa osassa kunnista jätteiden keräily ja kuljetuksen hoitaakin yksityinen kuljetusyhtiö, jonka kanssa kunnalla on sopimus. Vain harvoilla suurimmilla kunnilla on oma jätehuoltoyksikkö, joka suoraan vastaa jätehuollon toteuttamisesta.

Miljøbeskyttelseslovenin 45 §:n mukaan kunta vastaa jätteiden hävittämisestä tai loppukäsittelystä. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnilla on käytännössä ollut jätehuolto-monopoli, jota ollaan nyt yhä enemmän avaamassa kilpailulle. Koska kunnat myös antavat määräyksiä siitä, mihin laitokseen jätteet on vietävä, ja näitä määräyksiä on velvollisuus noudattaa, ovat kunnat itse asiassa juridisesti katsottuna yksin vastuussa Tanskan jätteenkäsittelystä. Jätteenpolttolaitokset ja kaatopaikat ovat yleisesti edelleen viranomaisten omistamia ja ylläpitämiä. On myös huomattava, että kun kunta kerran on järjestänyt jätteiden keräyksen, muu taho ei voi perustaa kilpailevaa jätteiden keräystä.⁵³

⁵³ Affaldsstrategi s. 74; Eskesen 2005, s. 498-499 ja
< <http://www.wasteinfo.dk/waste+in+denmark/the+danish+waste+model/regulation>>.

Yrityksillä on kuitenkin mahdollisuus poiketa kunnan määräämän, paikallisen jätteenkäsittelylaitoksen käytöstä kierrätettävän jätteen osalta, mikäli ko. yritys on solminut sopimuksen muun tahon kanssa jätteen kierrättämisestä (45 §). Säännökset ovat siis osittain erilaiset hyödynnettävän ja loppukäsitteltävän jätteen osalta, mutta ainoastaan yrityksille. Yksityiset kotitaloudet eivät voi saada vastaavanlaista vapautusta kunnan määräämästä jätteenkäsittelystä.⁵⁴

Kunnallismonopolin ylläpitämisen tavoitteena on taata koordinoitu jätteiden keräily sekä vakaa rahoituksellinen perusta jätteenkäsittelylaitoksille. Kun jäte kerran on toimitettu kunnan suosittelemaan jätteenkäsittelylaitokseen, jätteen tuottajan vastuu jätehuollon järjestämisestä periaatteessa lakkaa. Näin ollen jätteen tuottajalla on vastuu jätteestä vain siihen asti kunnes jäte on toimitettu kunnan määräämään, hyväksyttyyn jätteenkäsittelylaitokseen.⁵⁵

4.2.1

Jätteenpoltto v. muu käsittely ja hävittäminen

Jätteenpoltto on etusijalla jätteen kaatopaikkasijoittamiseen nähden. Jätteiden kaatopaikkasijoittaminen eroaa Tanskassa monen muun maan käytännöistä. Tanskassa kaatopaikkasijoittamisen tarkoituksena on ainoastaan päästä eroon jäännöstuotteista, joita ei voida muulla tavalla käsitellä korkeammalla tasolla jätehierarkiassa. Pääasiallinen hävittämiskeino Tanskassa on jätteenpoltto, ja muista maista poiketen mm. biojäte hävitetään Tanskassa polttamalla. Vuonna 2003 Tanskassa on tehty tähän liittyen kustannus-hyötyanalyysi biojätteen käsittelyvaihtoehtoista. Tämän tutkimuksen nojalla biojätteen polttaminen on kokonaistaloudellisesti yhteiskunnalle edullisempaa kuin sen käsittely anaerobisesti tai kompostoimalla. Näin ollen Tanskassa ei ole ainakaan toistaiseksi päädytty biojätteen pakolliseen erilliskeräykseen, vaan biojäte kerätään yhdessä muun polttokelpoisen jätteen kanssa.

Miljøbeskyttelseslovenin voimaantulon jälkeen uusien kaatopaikkojen on oltava julkisten viranomaisten omistamia ja julkisella taholla on siis monopoli jätteen kaatopaikkasijoittamisen suhteen. Järjestelyyn on päädytty, koska käytännössä on ollut hankala saattaa kaatopaikkojen omistajia/haltijoita vastuuseen ympäristön pilaantumisen kun kaatopaikka on jo suljettu tai pilaantumisesta on kulunut pitkä aika. Tästä syystä jätteiden kaatopaikkasijoittamisen osalta ei käytännössä ole olemassa kilpailua.⁵⁶

Kunnan yksinoikeutettu asema jätehuollossa on kyseenalaistettu tapauksessa C-209/98 (2000) (Østre landsret), jossa EY-tuomioistuin kuitenkin hyväksyi Tanskan järjestelmän. Tanskan ympäristönsuojeluvirasto on tulkinnut ko. tuomion ilmentävän käsitystä, että Tanskan jätehuoltojärjestelmä on EU-oikeuden mukainen.⁵⁷

4.3

Tuottajavastuu

Varsinaiset tuottajavastuujärjestelmät eivät ole Tanskan jätehuollon kannalta (toistaiseksi) merkittävässä asemassa, eikä tuottajavastuu ole Tanskassa kovin pitkälle viety järjestely. Osaksi tämä liittyy siihen, ettei kaikkia jätteitä synny Tanskan sisällä niin paljon, että erillisiä tuottajavastuujärjestelmiä kannattaisi perustaa. Sen sijaan Tanska vie ulkomaille hyödynnettäväksi tuottajavastuun piiriin yleisesti kuuluvia

⁵⁴ Bree 2005, s. 481.

⁵⁵ Eskesen 2005, s. 499.

⁵⁶ Eskesen 2005, s. 500.

⁵⁷ Eskesen 2005, s. 500.

jätteitä, esim. muovijätettä sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteista syntyviä jätteitä.⁵⁸ Tämänhetkisessä jätestrategiassa kuitenkin harkitaan tuottajavastuujärjestelmien käyttöönottoa laajemmin ja vuonna 2006 onkin EU-sääntelyn velvoittamana säädetty tuottajavastuusta mm. sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta. Sääntely on kuitenkin vain EU-sääntelyä toimeenpanevaa, eikä poikkea direktiivien asettamista minimivaatimuksista.

⁵⁸ <http://www.affaldsinfo.dk/virksomheder/faktaark++affaldshandtering/genanvendelse>

5 Muita kysymyksiä

5.1

Ongelmia ja kehityskohteita

Kokonaisuutena tanskalainen jätehuoltojärjestelmä toimii melko hyvin niin kansallisesta kuin kansainvälisestäkin näkökulmasta tarkasteltuna. Kuitenkin joitakin ongelmia on havaittu, joihin nyt pyritään löytämään ratkaisua. Tanskan jätesektori elääkin muutosten aikaa. Uusi jätestrategia sektoria koskevine muutos- ja uudistusehdotuksineen on odotettavissa vuoden 2009 loppuun mennessä. Tähän liittyen Tanskassa on käynnissä laaja suunnittelutyö ja useita selvityksiä jätelainsäädännön tiimoilta on joko tehty tai tekeillä. Tästä syystä Tanskan jätelainsäädännön sisällöstä ja vaikuttavuudesta on tällä hetkellä vaikea tehdä ajantasaista analyysia, sillä uudistustarpeet on jo tunnustettu. On muun muassa todettu, ettei jätealalla ole tarpeeksi kilpailua, että kuntien viranomais- ja yrittäjätehtävät ovat sekoittuneet ja että jätteiden tuottajilla on käytännössä vaikeuksia saada vapautus kunnan jätehuoltojärjestyksestä. Näin ollen mielenkiinto tulisikin suunnata tulossa oleviin muutoksiin ja uuteen sääntelyyn, josta kuitenkin toistaiseksi on vaikea saada tietoa.

Joitakin keskeisiä selvityksiä ja muutettaviksi tulevia kohtia on kuitenkin jo tiedossa ja niihin liittyvää aineistoa saatavilla. Ehkä merkittävin ja eniten valmistelua vaatinut asia on jätesektorin liberalisointi ja kunnan tehtävien muuttaminen ja keventäminen.

5.2

Kilpailun lisääminen jätehuoltosektorilla

Tanskan hallitus on tehnyt alkuvuodesta 2007 aloitteen koskien uutta jätesektoria (*Regeringsudspil om Den nye affaldssektor*). Tällä aloitteella pyritään lisäämään kilpailua hyödyntämismarkkinoilla, yksinkertaistamaan sääntelyä niin, että saadaan tehokkaampia palveluja, luomaan lisää läpinäkyvyyttä kaatopaikka- ja jätteenpolttosektoreille sekä vahvistamaan innovatiivisuutta.⁵⁹ Tavoitteena on markkinatalouden ehdoilla toimivat jätemarkkinat, joilla toimijat voivat vapaasti valita, kuka kerää, kuljettaa ja hyödyntää jätteet. Tämä edellyttää ensinnäkin kunnan viranomaisaseman muuttamista. On myös laadittava valtakunnalliset säännöt siitä, minkälainen jäte on hyödyntämiskelpoista ja toiminnanharjoittajan on tällaisen jätteen hyödyntämisen suhteen saatava itse valita hyödyntämislaitoksensa etukäteen hyväksytyistä laitoksista.

Elinkeinotoiminnan jätteiden osalta ajatuksena on, että toiminnanharjoittajalle asetettaisiin velvollisuus toimittaa kierrätettävä jäte kierrätykseen ja että kunnan ns. ohjausvelvollisuus (*anvisningspligt*) näiltä osin poistuisi. Jo nyt on kuitenkin tunnistettu muutamia ongelmakohtia, joita uusi järjestelmä voisi tuoda tullessaan.

⁵⁹ Regeringen 2007, s. 4.

Kun jätemarkkinoiden on tarkoitus toimia markkinatalouden ehdoilla vapaasti, voi jätesektori luonteensa vuoksi joutua pulmalliseen tilanteeseen, jos tuotteelle ei riitä kysyntää. Näin onkin jo käymässä (puhdistamo-)lietteen kohdalla. Lietettä on tähän asti hyödynnetty lannoitteena, mutta useat tahot eivät enää halua käyttää lietettä tähän tarkoitukseen. Näin ollen lietteelle, joka siis on hyödynnettävissä oleva jäte, ei ole olemassa hyödyntämiskanavaa. Kun hyödyntämiskelpoisen jätteen vieminen kaatopaikalle samalla on kiellettyä, syntyy todellinen ongelma. Normaaleilla markkinoillahan tuotteen, jonka kysyntä loppuu, valmistaminenkin todennäköisesti lopetetaan. Jäte on kuitenkin tuotteena sellainen, että tuotantoa ei edes voida lopettaa, jolloin markkinaehtoinen kysynnän ja tarjonnan mekanismeilla toimiva järjestelmä on vaikeasti sovellettavissa.⁶⁰

5.2.1

Poliittinen sopimus 21.6.2007

Kesäkuussa 2007 on solmittu jätehuoltosektorin kehittämiseen tähtäävä poliittinen sopimus, jonka osapuolia ovat Tanskan hallitus sekä seuraavat puolueet: Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialdemokraterne ja Socialistisk Folkeparti. Sopimuksen yhtenä tärkeänä lähtökohtana on voimakkaampi kilpailu ja läpinäkyvyys hyödyntämiskelpoisen elinkeinotoiminnan jätteen markkinoilla. Yritysten tulee saada valita laajemmassa mittakaavassa kuin tällä hetkellä laitos, joka käsittelee niiden kierrätettävät jätteet, ja jätteiden ”toimittamisen/tuomisen” (komme fram) on oltava helppoa sekä yrityksille että yksityisille. Jätteenkäsittelijöiksi hyväksytyistä laitoksista tulee laatia maanlaajuinen lista, josta yritykset voivat itse valita haluamansa laitoksen. Listasta tulee käydä ilmi, minkälaisista kierrätettävää jätettä laitoksella on lupa käsitellä. Tässä kohtaa on myös katsottu, ettei alkuperäisellä jätteen tuottajalla ole tarpeen olla vastuuta jätteestä sen synnystä aina siihen asti, että jäte on lopullisesti käsitelty vaan että kierrätyskelpoisen elinkeinotoiminnan jätteen osalta vastuu voidaan siirtää hyväksytylle jätteenkerääjälle tai laitokselle keräily- tai käsittelyvaiheessa. Säännökset koskien vapaasti valittavaa kierrätyslaitosta, valtakunnallista laitostilastaa ja vastuun siirtymistä keräilijälle tai laitokselle astuvat sopimuksen mukaan voimaan 1.1.2009.

Kuntien tehtävänä tulee myös jatkossa olemaan sen määrittäminen kierrätetäänkö, poltetaan vai loppu sijoitetaan yritystoiminnassa syntyvä jäte. Vaarallisen jätteen luokittelu ja vastuu sen polttamisesta tai loppusijoittamisesta kaatopaikalle tulee myös olemaan kunnan tehtävänä. Kuitenkin kunnan rooli viranomaisena ja sen toiminta yrittäjänä tulee selkeästi erottaa toisistaan.⁶¹

Affaldsstrategi 2005-08:n korkea laatu tulee säilyttää ja sitä tulee kehittää edelleen, jätteenkäsittelykapasiteetin on oltava riittävä, jätteenkäsittelyn valvonnan tulee olla tehokasta, jätesektorin on oltava taloudellisesti tehokas ja nykyään sektoria säätelevät 8000(!) säännöstä tulee korvata vähemmällä säädöksillä.⁶² Myös jätesektorin palveluja on tarkoitus tehostaa ja jätealan hallintoa yksinkertaistaa. Kuluttajien ja yrittäjien on voitava helposti saada tietoa siitä, mikä sääntely on voimassa ja kunnan eri säännöksistä on saatava helposti kokonaiskuva. Lisäksi kaikki jätejärjestelmät tulisi rahoittaa maksujen avulla. Ainoastaan sellaisen jätteen, jolla ei ole omistajaa eikä haltijaa, käsittely tulisi kustantaa verovaroilla.⁶³

Jätteenpoltto- ja kaatopaikkasektorit järjestetään uudelleen kahdessa vaiheessa: ensimmäinen vaihe käsittää kirjanpito/vuositilinpäätösvelvollisuuden ulottamisen polttolaitoksiin ja kaatopaikkoihin. Toisessa vaiheessa toteutetaan jätteenpolttolaitosten ja kaatopaikkojen benchmarking laitosten taloudellisen ja ympäristöllisen

⁶⁰ Simonsen 2008, s. 6.

⁶¹ Politisk aftale om organisering af affaldssektoren 21.6.2007, kohta 2.1.

⁶² Politisk aftale om organisering af affaldssektoren 21.6.2007.

⁶³ Politisk aftale om organisering af affaldssektoren, 21.6.2007, kohta 2.2.

tehokkuuden vertailemiseksi. Benchmarkingin avulla on tarkoitus lisätä sektorin läpinäkyvyyttä ja täten luoda perusta sektorin tehostamiselle.⁶⁴

5.3

Grønne regnskaber (Green accounts)

Tanskassa on yrityksillä käytössä pakollinen, julkinen ympäristöraportti, nk. vihreä tilinpäätös (green account), jonka laatiminen on Miljøbeskyttelseslovenin nojalla ollut pakollista n. 1000 yritykselle vuodesta 1995 alkaen.⁶⁵ Lisäksi noin 150 yritystä laatii vapaaehtoisesti vihreän tilinpäätöksen. Tanska oli ensimmäinen maa maailmassa, joka otti käyttöön lakisääteiset, pakolliset ympäristöraportit. Vihreän tilinpäätöksen tarkoituksena on antaa yleisölle ja yritysten sidosryhmille tietoa siitä, miten ympäristöasiat on ko. yrityksessä hoidettu sekä siitä, minkälaista ympäristöarastusta yritys aiheuttaa. Vuonna 2002 lakia tiukennettiin ja raportointivelvollisuutta laajennettiin koskemaan mm. jätteiden syntyä ja niiden käsittelyä yrityksessä. Käytännössä tilinpäätökset sisältävät tietoja yrityksen materiaalivirroista, päästöistä sekä jätteen tuottamisesta ja jätteiden käsittelystä.⁶⁶

Lain nojalla ympäristö- ja energiaministeriön tulee antaa säännöksiä tiettyjen toimintojen velvollisuudesta raportoida toiminnan ympäristöön vaikuttavista tekijöistä. Vihreä tilinpäätös toimitetaan vuosittain tarkastettavaksi valvontaviranomaiselle, joka antaa lausunnon tilinpäätösraportin pohjalta raportin laatineelle yritykselle. Tämä jälkeen yritys lähettää oman vihreän tilinpäätöksensä sekä viranomaislausunnon Erhvervs- og Selskabsstyrelsenille, joka puolestaan julkaisee tiedot.

Vuonna 2001 vihreän kirjanpidon velvollisuuden piiristä poistettiin kaikki IPPC-direktiivin alaan kuulumattomat yritykset, joilla on vähemmän kuin 20 työntekijää. Järjestelmää on arvioitu ensimmäisen kerran vuonna 1999 ja edellisen kerran järjestelmän toimivuutta tarkasteltiin vuonna 2006, minkä jälkeen laadittiin vuonna 2007 ilmestynyt muutostarpeita koskeva raportti. Muun muassa raportointiheyttä on tarkoitus harventaa. Vihreää kirjanpitoa koskeva lainsäädäntö ja muu sääntely on hyvin joustavaa, soveltuakseen mahdollisimman laajasti erilaisten yritysten käytettäväksi.

⁶⁴ Politisk aftale om organisering af affaldssektoren, 21.6.2007, kohta 2.4.

⁶⁵ Miljøbeskyttelsesloven 35a §.

⁶⁶ Herreborg Jørgensen & Egelund Holgaard 2004.

6 Johtopäätökset

Jätteenpolitto on jätehuoltovaihtoehtona erittäin merkittävässä asemassa Tanskassa. Riittävä polttokapasiteetti ja kielto viedä polttokelpoista jätettä kaatopaikalle ovat vähentäneet merkittävästi kaatopaikkajätteen määrää ja näin ollen luonnollisesti kaatopaikkojen aiheuttamaa ympäristökuormitusta. Voidaan silti kyseenalaistaa, onko ympäristön kannalta todella perusteltua polttaa niin suuri osa jätteestä kuin mitä tällä hetkellä poltetaan.

Tanskan jätehuolto on vahvasti kuntien vastuulla ja niiden hallinnassa. Joiltakin osin kunnan asema on ehkä muodostunut liiankin vahvaksi, eikä kunnalle perinteisiä viranomaistehtäviä aina ole mahdollista erottaa sen yritystoiminnan kautta hoitamista tehtävistä. Tämän vuoksi harkitaan perusteellista jättesääntelyn uudistamista. Uudistaminen kohdistuu niin jätehuoltosektorin liberalisointiin kuin kunnan tehtävien uudelleen määrittelyyn ja elinkeinoelämän toiminnanharjoittajien vastuun tarkentamiseen. Uudistamishanke ja siihen liittyvät selvitykset ovat olleet meneillään jo useita vuosia ja nyt aletaan olla pisteessä, jossa käytännön muutoksia olisi mahdollista tehdä. Varsinaisia päätöksiä ei kuitenkaan vielä ole tehty, eikä uutta lainsäädäntöä ole säädetty. Pyrkimykset käyvät selkeästi ilmi vuonna 2007 solmitusta poliittisesta sopimuksesta, joka tulee toimimaan uudistuksen perustana, mutta ei sinällään vielä aiheuta varsinaisia muutoksia. Koska sopimuksessa kuitenkin on kaavailtu eräiden muutosten astuvan voimaan vuoden 2009 alusta, on todennäköistä, että uutta sääntelyä on odotettavissa varsin pian. Tämä on syytä pitää mielessä niin tätä selvitystä lukiessa kuin myös myöhemmin Tanskan jätehuoltojärjestelmää arvioitaessa. Tämän selvityksen tietojen paikkansapitävyyttä ei voida taata kovin pitkälle tulevaisuuteen.

IV osa: SAKSA

IV Osa: Saksa

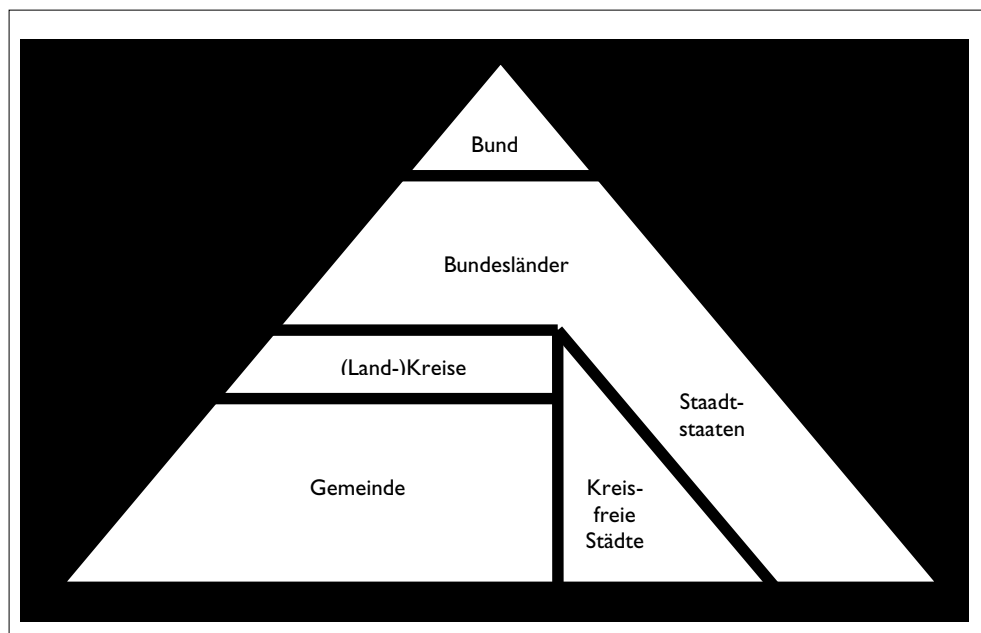
Suvi-Tuulia Leppäkorpi

1 Yleistä

1.1

Saksan hallintojärjestelmästä

Saksa on liittovaltio (Bundesstaat), joka jakautuu 16 osavaltioon (Bundesländer). Keskushallinto eli liittovaltion hallinto on ylimpänä Saksan hallintorakenteessa. Keskushallinnon tärkeimmät lainsäädäntö- ja hallintoelimet ovat liittopäivät (Bundestag), jonka jäsenet kansa valitsee suoraan, ja liittoneuvosto (Bundesrat), jonka jäsenet osavaltiot nimittävät. Liittovaltion hallintojärjestelmän alapuolella on jokaisen osavaltion itsenäinen hallintojärjestelmä, jonka tärkeimpiä elimiä ovat yleensä parlamentti (Landesparlamente), jonka jäsenet osavaltion äänioikeutetut valitsevat sekä hallitus (Landesregierung). Osavaltion sisällä hallinto voi jakaantua niin sanottuihin piireihin (Landkreis tai Nordrhein-Westfalenissa ja Schleswig-Holsteinissa Kreis), jotka jakautuvat edelleen kuntiin (Gemeinde). Lisäksi osavaltioihin voi kuulua niin sanottuja piirivapaita kaupunkeja (Kreisfreie Städte). Esimerkiksi Nordrhein-Westfalenin osavaltioon kuuluu 396 kaupunkia ja kuntaa. Näistä 23 on piirivapaita kaupunkeja (kuten Bonn, Düsseldorf ja Aachen) ja 373 piiriin kuuluvia kuntia (joista osa on kaupunkeja). Alla oleva kuvio havainnollistaa Saksan hallintojärjestelmän rakennetta.



Kuva 1.

Kunnat voivat olla Saksassa varsin eri lailla järjestettyjä, koska kukin kunta on muodostunut oman liittovaltionsa kunnallisoikeuden nojalla. Samaan piiriin kuuluvat

kunnat saattavat tietyissä asioissa tehdä yhteistyötä. Yhteistyömuodot ovat myös varsin erilaisia ja niistä käytetään useita nimityksiä kuten Amt, (Gemeinde)verwaltungsverband ja Verwaltungsgemeinschaft. Tiettyjä tehtäviä hoitamaan perustettuja kuntien yhteistyöorganisaatioita kutsutaan nimellä Zweckverband.⁶⁷

1.2

Saksan oikeusjärjestyksestä

Saksan kansallisen oikeusjärjestyksen kulmakivi on Saksan liittovaltion perustuslaki⁶⁸ vuodelta 1949 (Grundgesetz). Se on koko Saksan oikeusjärjestyksen normihierarkian huipulla ja muodostaa liittovaltion valtiosäännön (Verfassung). Perustuslain muuttamiselle on säädetty tiukemmat edellytykset kuin tavallisen lain säätämiselle (GG 77 artikla), sillä sitä voidaan muuttaa ainoastaan lailla, joka on saanut vähintään kahden kolmasosan määränemmistön kannatuksen (GG 79 artiklan 2 kohta). Kannatus on saatava sekä liittopäivillä (Bundestag), laskettuna jäsenten lukumäärän perusteella, että liittoneuvostossa (Bundesrat), laskettuna annettujen äänien perusteella. Liittovaltion valtiosäännön lisäksi jokaisella osavalttiolla on oma valtiosääntönsä (Verfassung). Näiden lisäksi liittovaltio- ja osavaltiotasolla on alemmanasteista sääntelyä, johon kuuluvat lait (Gesetz), asetukset (Rechtsverordnung) ja määräykset (Satzung/Ordnung).⁶⁹

Liittovaltiorakenteen vuoksi Saksassa on siis sääntelyä kahdella eri tasolla, sekä liittovaltio- että osavaltiotasolla. Näiden kahden tason keskinäisestä suhteesta säädetään perustuslain 31 artiklassa, jonka mukaan liittovaltion lainsäädännöllä on etusija suhteessa osavaltion lainsäädäntöön. Kyseistä periaatetta sovelletaan riippumatta säännösten hierarkkisesta asemasta, joten ristiriitatilanteissa myös alemmantasoinen liittovaltiotason normi saa etusijan suhteessa osavaltiotason ylemmäntasoiseen normiin.⁷⁰

Saksan perustuslaki sisältää säännökset lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan jakautumisesta liittovaltion (Bund), osavaltioiden (Länder) ja kuntien (Gemeinde) kesken⁷¹. Perustuslain 73 artiklassa säädetään, missä asioissa liittovaltiolla on yksinomainen lainsäädäntövalta ja 74 artiklassa luetellaan ne osa-alueet, joilla liittovaltiolla ja osavaltioilla on rinnakkainen lainsäädäntövalta. Jätteitä koskeva sääntely kuuluu jälkimmäiseen ryhmään (GG 74 artiklan 24 alakohta). Osavaltiot voivat käyttää rinnakkaista lainsäädäntötoimivaltaansa ainoastaan silloin, kun kyseistä asiaa ei ole laintasoisesti säädelty liittovaltiotasolla (GG 72 artiklan 2 kohta). Käytännössä liittovaltio on hyödyntänyt perustuslain mukaista lainsäädäntövaltaansa monilla ympäristöoikeuden lohkoilla ja säätänyt useita puitelakeja. Perustuslain 83 artiklan mukaan osavaltioilla on pääsääntöisesti valta toimeenpanna liittovaltion lakeja. Lisäksi osavaltiot toimeenpaneavat omat osavaltiokohtaiset lakinsa.⁷²

Saksan liittopäivillä ja liittoneuvostossa hyväksyttiin kesällä 2006 niin sanottu federalismireformi (Föderalismusreform), jolla uudistettiin ja selkeytettiin liittovaltion ja osavaltioiden toimivaltasuhteita ja lainsäädäntövallan jakautumista. Uudistusta koskevat perustuslain muutokset astuivat voimaan syyskuussa 2006. Liittovaltiotason lainsäädäntövaltaa laajennettiin keskeisissä ympäristöasioissa (ilma, melu, luonnon-suojelu, maaperänsuojelu, vesi, jätteet) luopumalla niin sanotusta välttämättömyysklausuulista. Aiemmin liittovaltio saattoi välttämättömyysklausuulin vuoksi ryhtyä kyseisiin ympäristöasioita koskeviin lainsäädäntötoimiin vain, mikäli liittovaltiotason lainsäädännön katsottiin olevan välttämätöntä yhdenvertaisten elinolosuhteiden

67 Fritsch 1996, s. 76–78.

68 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23.5.1949.

69 >http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ger_fi.htm<.

70 >http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ger_fi.htm<.

71 Kunth 1991, s. Ger-4.

72 Pape & Schillorn 1999, s. 275-276.

takaamiseksi koko liittovaltion alueella taikka oikeudellisen tai taloudellisen yhtenäisyyden toteuttamiseksi. Uudistuksen jälkeen liittovaltio voi säätää lakeja edellä mainituilla ympäristöoikeuden osa-alueilla, vaikka liittovaltiotasoinen sääntely ei olisi välttämätöntä.⁷³

Liittovaltiotason lainsäädäntövallan laajentumisen vastapainoksi reformilla annettiin osavaltioille mahdollisuus säätää liittovaltiotason lainsäädännöstä poikkeavia lakeja. Perustuslain 72 artiklan mukaan tällainen poikkeaminen on mahdollista muun muassa luonnonsuojelun, maisemanhoidon ja vesitalouden alalla (GG 72 artiklan 3 ja 5 kohdat). Poikkeamisvalta ei koske jäteoikeutta, joten osavaltiot eivät voi omilla lainsäädäntötoimillaan poiketa jätteitä koskevista liittovaltiotason säännöksistä. Osavaltioiden erityiselle poikkeamisoikeudelle säädettiin pitkä siirtymäaika, mikä tarkoittaa, että osavaltiot eivät saa ryhtyä poikkeamista tarkoittaviin lainsäädäntötoimiin ennen 31.12.2009.⁷⁴

Osavaltioiden poikkeamisvaltuuksille säädetyn pitkän siirtymäajan yhtenä tarkoituksena oli luoda eräänlainen rauhoitus aika koko liittovaltiotason ympäristölainsäädännön yhtenäistämiseksi. Liittovaltion ja osavaltioiden toimivaltasuhteiden uudistaminen nimittäin avasi tien koko liittovaltiolle yhteisen ympäristölakikirjan (Umweltgesetzbuch, UGB) laatimiselle. Vaatimuksia ympäristölainsäädännön kodifioimiseksi on Saksassa esitetty oikeastaan jo 1970-luvulta lähtien, jolloin ympäristöoikeus omana oikeudenalanaan oli vasta kehittymässä. Kodifiointimahdollisuuksia tutkittiin akateemisella tasolla ensimmäisen kerran 1978 ja 1986, jolloin esitettiin, että ympäristölakikirja jaettaisiin yleiseen osaan (Allgemeiner Teil; UGB-AT) ja erityiseen osaan (Besonderer Teil; UGB-BT). Ympäristölakikirjan tarkoituksena on koota yhteen kaikki ympäristöä koskevat säädökset ja yhtenäistää oikeudenala koko liittovaltion alueella. Tavoitteena on selkeyttää sääntelyä siten, että korkeatasoinen ympäristönsuojelu saavutetaan vähemmällä sääntelyllä. Pyrkimyksenä on luoda integroitu lupamenettely, jossa otettaisiin huomioon kaikki toimintaan liittyvät ympäristönäkökohdat (maaperä, ilma, vesi, luonnonsuojelu, jätteet, energia). Lupamenettely ja luvan myöntäminen on myös tarkoitus yhtenäistää koko liittovaltion alueella. Muun muassa näiden syiden vuoksi osavaltioiden toivotaan käyttävän poikkeamistoimivaltansa pikemminkin poikkeuksellisesti kuin pääsääntöisesti.⁷⁵

Ympäristölakikirjan laatiminen on Saksassa parhaillaan käynnissä ja sen odotetaan valmistuvan vuonna 2009. Nykyisen ehdotuksen mukaan ympäristölakikirja koostuisi kuudesta kirjasta. Ensimmäinen osa sisältäisi yleisiä määräyksiä. Toinen ja kolmas kirja sääntelisi vesi- ja luonnonsuojeluoikeutta ja neljäs osa koskisi säteilyä. Viidennessä ja kuudennessa kirjassa keskityttäisiin päästökauppaoikeuteen ja uusiutuviin energianlähteisiin. Kierrätystalous- ja jäteoikeus on monien muiden kaa-vaillusta ympäristölakikirjasta vielä puuttuvien osa-alueiden ohella tarkoitus liittää ympäristölakikirjaan vasta seuraavalla lainsäädäntökaudella.⁷⁶

1.3

Jätepolitiikka

Kaksikymmentä vuotta sitten Saksassa pelättiin jätteisiin hautautumista, koska näytti siltä, että kaatopaikat ylikuormittuivat ja jätteenpolttolaitoksia oli liian vähän. Kaatopaikoille vietiin vaarallisiakin jätteitä eikä kaatopaikkojen kunnosta huolehdittu asianmukaisesti, minkä seurauksena maaperä pilaantui⁷⁷ monin paikoin.⁷⁸ Näin ollen koettiin tärkeäksi toisaalta edistää kaatopaikkojen turvallisuutta ja toisaalta jätteen-

⁷³ http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/aktuell/doc/37620.php.

⁷⁴ http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/aktuell/doc/37620.php

⁷⁵ Kloepfer 1996, s.87–91; >http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/aktuell/doc/37620.php<.

⁷⁶ http://www.bmu.de/umweltgesetzbuch/entstehung_des_ugb/doc/40431.php

⁷⁷ Saksassa ja Itävallassa pilaantuneista alueista käytetään nimitystä *Altlasten*.

⁷⁸ Kloepfer 2004, s. 1718–1720.

polttoa ja sen puhtautta. Pian kuitenkin ymmärrettiin, ettei jätteiden turvallinen käytöstä poistaminen ollut riittävä jätehuollon keino, vaan oli huolehdittava myös siitä, että jätteitä pyrittiin hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti. Lisäksi ensisijaiseksi ja tärkeimmäksi jätepoliittiseksi tavoitteeksi asetettiin jätteiden synnyn ehkäisy, jonka todettiin olevan parhaiten saavutettavissa saattamalla jätteen tuottajat vastuuseen tuottamistaan jätteistä.⁷⁹

1990-luvun puolessa välissä alettiin puhua tuotevastuusta (Produktverantwortung) siinä merkityksessä, että tavaran tuottajan edellytettiin jo tavaran suunnittelu- ja tuotantovaiheessa varmistavan, että jätettä syntyy mahdollisimman vähän ja että tuotetta olisi mahdollisuus sen käytöstä poistamisen jälkeen hyödyntää jätteenä. Ensimmäisen kerran lainsäädäntötasolla tuotevastuu toteutui vuonna 1991 annetussa pakkausjätteiden ehkäisemistä koskevassa asetuksessa. Vuoden 1994 kierrätystalous- ja jätelaki vei tuotevastuun vielä pidemmälle. Kyseisen lain mukaan tuotevastuuta voidaan toteuttaa joko vapaaehtoisin itsesäätelykeinoin tai, milloin se ei ole riittävää, lainsäädännön keinoin.⁸⁰

1.4

Jätelainsäädännön rakenne

1.4.1

Liittovaltiotaso

1.4.1.1

Kierrätystalous- ja jätelaki

Saksan liittovaltiotason jätelainsäädäntö koostuu useista säädöksistä. Keskeisin säädös on vuonna 1994 säädetty laki kierrätyksen edistämiseksi ja jätteiden ympäristövastuullisen jätehuollon turvaamiseksi eli niin sanottu kierrätystalous- ja jätelaki⁸¹ (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz). Uuden lain myötä kumottiin vanha jätelaki⁸² vuodelta 1986 (Abfallgesetz). Jo uuden lain nimestä on nähtävissä lain tavoitteet, jotka ovat toisaalta kierrätystalouden edistäminen ja toisaalta jätehuollon turvallisuuden varmistaminen. Kierrätystalouden ideana on säilyttää kerran talouden kiertokulkuun tuotu aine mahdollisimman pitkään talouden kiertokulussa. Ensinnäkin jätteiden syntymistä on ehkäistävä jo tuotantoprosesseissa. Jos jätteiden syntymistä ei kuitenkaan pystytä välttämään, ne tulee kierrätystalouden idean mukaan kierrättää ja käyttää sekundaarisena raaka-aineena. Mikäli kierrätys ei ole mahdollista, aineen energiapitoisuus on hyödynnettävä. Vasta viimeisenä vaihtoehtona on aineen turvallinen käytöstä poistaminen.⁸³ Kierrätystalous- ja jätelain 1 §:ssä täsmennetään kierrätystalouden edistämisen tavoitteen liittyvän läheisesti luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön.

Kierrätystalous- ja jätelakia sovelletaan jätteiden synnyn ehkäisemiseen, jätteiden hyödyntämiseen sekä loppukäsittelyyn (KrW-/AbfG 2 §). Jätteen käsite määritellään lain 3.1 §:ssä pitkälti EU:n jätedirektiivin⁸⁴ mukaisesti. Lain 3.1 §:n mukaan jätteitä kierrätys- ja jätelain mukaisessa merkityksessä ovat kaikki irtaimet esineet, jotka sisältyvät liitteessä 1 mainittuihin luokkiin, ja jotka niiden haltija poistaa käy-

79 Beckmann 2007, s. 2–5; ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft><.

80 Beckmann 2007, s. 3 ja 103; <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft>.

81 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen 27.9.1994 (BGBl I s. 2705).

82 Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen 27.8.1986 (BGBl I s. 2771) (kumottu)

83 Kloepfer 2004, s.1722–1727.

84 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä (2006/12/EY).

töstä⁸⁵, haluaa poistaa käytöstä tai jotka on poistettava käytöstä. Samassa momentissa määritellään hieman EU:n jätedirektiivistä poiketen hyödynnettävien jätteiden (Abfall zur Verwertung) olevan jätteitä, joita aiotaan hyödyntää, ja loppukäsitteltävien jätteiden (Abfall zur Beseitigung) jätteitä, joita ei aiota hyödyntää. Jätteiden käsittely⁸⁶ (Abfallentsorgung) sisältää määritelmän mukaan jätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn (KrW-/AbfG 3.7 §).

Toisin kuin EU:n jätedirektiivissä, Saksan kierrätystalous- ja jätelaissa on määriteltä, mitä tarkoittaa, että irtaimen esineen haltija poistaa esineen käytöstä, haluaa poistaa esineen käytöstä tai hänellä on velvollisuus poistaa esine käytöstä. Kaksi ensimmäistä viittaavat jätteen käsitteen subjektiiviseen määritelmään, kun taas velvollisuus poistaa esine käytöstä viittaa jätteen käsitteen objektiiviseen määritelmään. Kierrätystalous- ja jätelain 3.2 §:n mukaan irtain esine poistetaan käytöstä silloin, kun esineen haltija ohjaa sen hyödynnettäväksi liitteen B⁸⁷ mukaisessa merkityksessä tai loppukäsitteltäväksi liitteen A⁸⁸ mukaisessa merkityksessä taikka muutoin luovuttaa tosiasiallisen määräysvaltansa⁸⁹ siihen eikä se enää palvele mitään tarkoitusta. Määritelmän mukaan irtaimen esineen katsotaan sen markkina-arvosta huolimatta olevan jätettä siihen asti, kunnes se hyödyntämistoimenpiteen jälkeen palautuu takaisin talouden kiertokulkuun siten, että sillä on uusi käyttötarkoitus sen haltijalle.⁹⁰

Kierrätystalous- ja jätelain 3.3 §:ssä säädetään kahdesta tilanteesta, jolloin on oletettava, että irtaimen esineen haltijalla on halu poistaa esine käytöstä. Tällainen lakisääteinen oletama aktualisoituu ensinnäkin silloin, kun irtain esine syntyy jonkin muun toiminnan, kuten energiaksi muuttamisen, aineiden tai tuotteiden tuotannon, käsittelyn tai käyttämisen yhteydessä taikka palvelun yhteydessä ilman, että sen syntyminen olisi kulloinkin ollut toimenpiteiden tarkoituksena. Määritelmällä voidaan tarkoittaa muun muassa laitoksen sisällä syntyviä tuotannon jäännösjätteitä. Ongelmallista on kuitenkin jäännösjätteiden erottaminen tuotannossa syntyvistä sellaisista sivutuotteista, joilla on itsenäinen käyttöarvo, ja joita ei pidetä jätteinä. Toiseksi oletama on kyseessä silloin, kun irtaimella esineellä ei enää ole alkuperäistä tarkoitusta tai siitä on luovuttu eikä alkuperäisen tarkoituksen sijaan tule mitään välitöntä uutta tarkoitusta. Tällainen jäteominaisuuden poissulkeva, uusi käyttötarkoitus arvioidaan objektiivisin perustein. Huomioon voidaan esimerkiksi ottaa, kuinka pian tavoiteltu, uusi käyttötarkoitus olisi toteutettavissa, tai kuinka ”markkinakelpoinen” se olisi. Kuitenkin molempien legaalisten olettamien täyttymisen arviointi perustuu ensisijaisesti aineen tuottajan tai haltijan käsitykseen irtaimen esineen tarkoituksesta. Myös markkinoiden mukainen näkemys asiasta huomioidaan siten, että jälkimmäinen voi ohittaa ensimmäisen lähinnä silloin, jos näkemykset ovat toisilleen vastakkaiset eikä ero ole selitettävissä asiallisin perustein. Toisin sanoen tällöin irtaimen esineen haltijan näkemystä pidetään perusteettomana. Markkinoiden näkemys voi perustua muiden seikkojen ohella esimerkiksi irtaimen esineen kaupallisuuteen.⁹¹

Irtain esine on jätettä myös silloin, kun sen haltijalla on velvollisuus poistaa se käytöstä. Säännös määrittää jätteen käsitteen objektiivista puolta. Kierrätystalous- ja jätelain 3.4 §:n mukaan irtain esine on poistettava käytöstä, kun kolme seuraavaa

85 Sanamukaisesti kierrätystalous- ja jätelaissa käytetään termiä ”sich erledigen”, jonka suora käännös on ”vapautua”. ”Sich erledigen” -termi on yhdenmukainen jätedirektiivin saksankielisen version terminologian kanssa. En kuitenkaan tässä yhteydessä käytä jätedirektiivin suomenkielisen version ”hävittää” -termiä, vaan Suomen jätelain mukaista ”poistaa käytöstä” ilmaisua, joka lienee Suomessa vakiintuneempi käsite.

86 En käytä tässä yhteydessä käsittely -termiä Suomen jätelain mukaisessa merkityksessä.

87 Kierrätystalous- ja jätelain hyödyntämistoimia koskeva liite B on yhdenmukainen EU:n jätedirektiivin liitteen II B kanssa.

88 Kierrätystalous- ja jätelain loppukäsittelytoimia koskeva liite A on yhdenmukainen EU:n jätedirektiivin liitteen II A kanssa.

89 Tällä tarkoitetaan nimenomaan tosiasiallista, fyysistä hallintavaltaa aineeseen tai esineeseen, ei omistusoikeutta.

90 Kloepfer 2004, e. 1742–1745.

91 Fritsch 1996, s. 36–38; Kloepfer 2004, s. 1744–1745.

kumulatiivista edellytystä täyttyvät. Ensimmäinen edellytys on, että irtainta esinettä ei enää käytetä sen alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Vaikka esineellä siis olisi uusi käyttötarkoitus (vrt. edellä subjektiivinen jätteen käsite), sitä voidaan objektiivisen jätteen määritelmän nojalla pitää silti jätteenä, jos seuraavat kaksi edellytystä täyttävät myös. Toisena edellytyksenä on, että irtain esine voisi erityisen olomuotonsa vuoksi, nyt tai tulevaisuudessa, vaarantaa yleisiä etuja, erityisesti ympäristöä. Arvioinnissa otetaan huomioon irtaimen esineen ominaisuudet, kuten kunto, olomuoto ja säilytystapa. Konkreettista vaaraa ei edellytetä, vaan pelkkä vaaran mahdollisuus riittää. Kolmas edellytys irtaimen esineen luokitteluksi jätteeksi on, että sen mahdollisesta vaarallisuudesta voidaan päästä eroon vain kierrätystalous- ja jätelain tai sen nojalla annettujen säännösten mukaiseen asianmukaisen ja turvallisen hyödyntämistoimenpiteen tai yleisen edun mukaisen loppukäsittelytoimenpiteen avulla. Näillä viitataan lähinnä kierrätystalous- ja jätelain hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimenpiteitä koskeviin liitteisiin II A ja B.⁹²

Kierrätystalous- ja jätelaki jakautuu yhdeksään lukuun. Ensimmäinen luku sisältää yleisiä säännöksiä lain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja käsitteiden määrittelystä. Toisessa luvussa vahvistetaan kierrätystalouden käsitteeseen sekä jätehuoltoon liittyviä peruseräitä, velvollisuuksia ja vaatimuksia. Luvun otsikon mukaisesti kyseiset velvollisuudet ja vaatimukset kohdistuvat lähinnä jätteiden tuottajiin, haltijoihin ja käsittelijöihin. Lain kolmas luku koskee tuotevastuuta ja siihen liittyviä takaisinottovelvoitteita. Neljäs luku sisältää määräyksiä jätehuollon ja -talouden suunnitteluvetoista sekä suunnittelun avoimuudesta. Lisäksi neljännen luvun toisessa jaksossa on säännöksiä jätteenkäsittelylaitoksen lupavaatimuksista⁹³. Kierrätystalous- ja jätelain viides luku koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää lain tarkoitusta ja materiaalitehokkuutta. Kuudes luku sisältää säännöksiä informointivelvollisuuksista, seitsemäs luku valvontavastuusta ja jätteesiirroista sekä kahdeksas luku yhtiöistä, jotka harjoittavat jätteisiin liittyvää toimintaa. Yhdeksänsä luvussa on ainoastaan loppusäännöksiä. Lisäksi kierrätystalous- ja jätelain liitteenä on EU:n jätedirektiivin mukainen luettelo jätelajeista (liite I). Edelleen laissa on jättepuitedirektiivin mukaiset luettelot jätteiden hyödyntämistoimista (liite II A) ja loppukäsittelytoimista (liite B). Näiden lisäksi liitteessä III on luettelo niistä 12 suuntaa antavasta kriteeristä, jotka on otettava huomioon, kun päätetään parhaan käyttökelpoisen tekniikan tasosta kussakin yksittäistapauksessa⁹⁴.

1.4.1.2

Kierrätystalous- ja jätelakia täydentävät säädökset

Kierrätystalous- ja jätelaki on Saksan kansallisen jätelainsäädännön puitelaki, joka sisältää useita valtuutussäännöksiä lakia alemmanasteiseen normintaan. Lain voimaantulo porrastettiin siten, että valtuutussäännökset tulivat voimaan vuonna 1994 ja lain muut sisältösäännökset vasta 1996. Väliaikana ehdittiin valtuutussäännöksiä nojalla säätää useita puitelakia täydentäviä asetuksia, jotka tulivat voimaan samoihin aikoihin kuin lain muut sisältösäännökset.⁹⁵ Kierrätystalous- ja jätelain nojalla on annettu muun muassa seuraavat erityisiä jätelajeja koskevat liittovaltion asetus:

⁹² Kloepfer 2004, s. 1745–1747.

⁹³ Tosin pääsääntöisesti muita jätteenkäsittelylaitoksia kuin kaatopaikkoja koskevat lupa-asiat ratkaistaan immissiosuojelulain (Bundes-Immissionschutzgesetz) nojalla; Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge 26.9.2002 (BGBl. I s. 3830).

⁹⁴ Kriteerit ovat yhteneviä IPPC-direktiivin liitteen IV kriteerien kanssa.

⁹⁵ Kloepfer 2004, s.1727.

pakkausasetus⁹⁶ (Verpackungsverordnung), romuajoneuvoja koskeva asetus⁹⁷ (Altfahrzeug-verordnung), paristoasetus⁹⁸ (Batterieverordnung), jätetuotavaraa koskeva asetus⁹⁹ (Altholzverordnung) ja jäteöljyasetus¹⁰⁰ (Altölverordnung). Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden liikkeeseenlaskusta, takaisinottovelvollisuudesta ja käsittelystä on annettu laintasoinen säädös¹⁰¹ (Elektro- und Elektronikgerätesetz). Lisäksi EY:n komission laatima jäteluettelo¹⁰² on saatettu kansallisesti voimaan sitä koskevalla asetuksella¹⁰³ (Abfallverzeichnis-Verordnung).

Kierrätys- ja jätetalouslakiin sisältyviä jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelyvaatimuksia on täydennetty useilla asetuksilla, joista osa koskee tiettyjä jätevirtoja ja osa yleisesti kaikkia jätteitä. Erilliset asetukset on annettu muun muassa yhdyskuntajätteiden läjittämisestä¹⁰⁴ (Abfallablagerungsverordnung), elinkeino- ja rakennus- ja purkujätteiden käsittelystä¹⁰⁵ (Gewerbeabfallverordnung) sekä biojätteiden hyödyntämisestä¹⁰⁶. Jätteiden käsittelylaitoksia sääntelee myös erityinen asetuksensa¹⁰⁷ (Entsorgungsfachbetriebsverordnung). Muita asetuksia ovat lisäksi kaatopaikka-asetus¹⁰⁸ (Deponieverordnung), jätteiden hyödyntämistä kaatopaikkamateriaalina koskeva asetus¹⁰⁹ (Deponieverwertungsverordnung) sekä asetus koskien jätteiden sijoittamista maan alle¹¹⁰ (Versatzverordnung).

Valvontaa koskevia asetuksia ovat muun muassa jätteidenkäsittelytodistuksia ja sähköisiä rekisterejä koskeva asetus¹¹¹ (Nachweisverordnung) sekä vanhan jätelain nojalla annettu asetus yrityksissä valittavista jätevaltuutetuista¹¹². Lisäksi Saksassa on 1.2.2007 tullut voimaan laki jäteoikeudellisen viranomaisvalvonnan yksinkertaistamiseksi¹¹³.

1.4.1.3

Immissiosuojelulaki

Kuten edellä on esitetty kierrätystalous- ja jätelaki on jätealan yleislaki, jota sovelletaan jätteiden synnyn ehkäisemiseen, jätteiden hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn. Lain 9 §:ssä säädetään jätelain ja immissiosuojelulain¹¹⁴ (Bundes-Immissionsschutz-

96 Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen 21.8.1998 (BGBl. I s.2379).

97 Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen 21.6.2002 (BGBl. I s. 2214).

98 Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren 2.7.2001 (BGBl. I s. 1486).

99 Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz 15.8.2002 (BGBl. I s. 3302)

100 Altölverordnung 16.4.2002 (BGBl. I s. 1368).

101 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten 16.3.2005 (BGBl. I s. 762).

102 EY:n komission jäteluettelopäätös (2000/532/EY).

103 Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis 10. 12.2001 (BGBl. I s. 3379).

104 Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen 20.2.2001 (BGBl. I s. 305)

105 Verordnung über die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen 19.6.2002 (BGBl. I s. 1938).

106 Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden 21.9.1998 (BGBl. I s. 2955).

107 Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe 10.9.1996 (BGBl. I s. 1421).

108 Verordnung über Deponien und Langzeitlager 24.7.2002 (BGBl. I s. 2807).

109 Verordnung über die Verwertung von Abfällen auf Deponien über Tage 25.7.2005 (BGBl. I s. 2252)

110 Verordnung über den Versatz von Abfällen unter Tage 24.7.2002 (BGBl. I s. 2833).

111 Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen 20.10.2006 (BGBl. I s. 2298).

112 Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall vom 26.10.1977 (BGBl. I s. 1913).

113 Gesetzes zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung 15.07.2006.(BGBl. I Nr. 34 s. 1619-1624).

114 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge 26.9.2002 (BGBl. I s. 3830).

gesetz) välisestä suhteesta. Immissiosuojelulain määräyksiä on noudatettava silloin, kun on kyse kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvan laitoksen toiminnanharjoittajan velvollisuuksista perustaa laitos ja harjoittaa toimintaa siten, että jätteiden syntyä vältetään ja syntyneet jätteet hyödynnetään tai loppu käsitellään. Samaan aikaan, kun Saksassa integroitiin IPPC-direktiivin¹¹⁵ ja YVA-direktiivin¹¹⁶ vaatimuksia eri sektorilakeihin, vahvistettiin jätehierarkkisten periaatteiden olevan voimassa myös immissiosuojelu-oikeudessa.¹¹⁷

Immissiosuojelulain 5.1 § 3 kohta sisältää itsenäiset säännökset jätteen synnyn ehkäisystä.¹¹⁸ Niitä sovelletaan immissiosuojelulain mukaisen laitoksen toimintaan, mikä tarkoittaa, että jätteen synnyn ehkäiseminen laitoksen sisäisessä toiminnassa määräytyy immissiosuojelulain 5.1 § 3 kohdan nojalla. Kierrätystalous- ja jätelakiin verrattuna jätteiden synnyn ehkäisemiseen säädetään immissiosuojelulaissa tapauskohtaisia lievennyksiä. Jätteiden syntyä on immissiosuojelulain mukaan nimittäin vältettävä vain sikäli, kun se ei ole teknisesti mahdotonta tai kohtuutonta. Jos välttämisestä poikkeuksellisesti aiheutuisi haitallisempia ympäristövaikutuksia kuin syntyvien jätteiden hyödyntämisestä, välttämismahdollisuudesta voidaan poiketa. Kierrätystalous- ja jätelaki ei tällaisia lievennyksiä sisällä, vaan sen mukaan jätteitä on sekä määrällisesti että laadullisesti ensisijaisesti vältettävä.

Jätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn osalta toiminnan harjoittajan on noudatettava kierrätystalous- ja jätelain määräyksiä, koska immissiosuojelulain 5.1 § 3 kohdassa viitataan tältä osin takaisin kierrätystalous- ja jätelain säännöksiin. Immissiosuojelulaissa mainitun jätteen käsite määräytyy kierrätystalous- ja jätelain säännösten mukaan.¹¹⁹

Immissiosuojelulain 1 artiklan mukaan lain tarkoituksena on suojella ihmisiä, eläimiä, kasveja, maaperää, vesiä sekä ilmakehää samoin kuin kulttuuriesineitä ja muita sen tapaisia aineellisia hyödykkeitä haitallisilta ympäristövaikutuksilta. Sikäli kun on kyse immissiosuojelulain mukaisesta lupavelvollisesta laitoksesta, lain tarkoituksena on yhdenmetyllä (integroidulla) tavalla, ottaen huomioon myös jätetalouden vaatimukset, estää ja vähentää päästöistä aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia ilmaan, veteen ja maaperään. Näin varmistetaan ympäristösuojelun korkea taso. Lakia sovelletaan laitospäivätoiminnanharjoittamiseen ja laitoksen perustamiseen, kuten jätteenpolttolaitoksiin. EU:n jätteenpolttoasetus¹²⁰ onkin implementoitu Saksan lainsäädäntöön immissiosuojelulakia muuttamalla.¹²¹

1.4.2

Osavaltiotaso

Osavaltiotasoinen jätteitä koskeva lainsäädäntö on luonteeltaan lähinnä liittovaltion jätelainsäädäntöä toimeenpanevaa. Osavaltioilla on nimittäin oikeus rinnakkaisen lainsäädäntötoimivallan alueella säätää sellaisia säännöksiä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on täsmentää ja panna täytäntöön liittovaltiotasosta oikeutta. Liittovaltion säädöksiin saattaa myös sisältyä osavaltioita koskevia valtuutussäännöksiä. Toisinaan liittovaltion säädöksissä saattaa olla säännelty joitakin asioita siten avoimesti, että ajatuksena on ollut, että osavaltiot antaisivat asiasta yksityiskohtaisia säännöksiä.

¹¹⁵ Neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (96/61/EY).

¹¹⁶ Neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 83/337/ETY muuttamisesta (97/11/EY).

¹¹⁷ Klopfer 2004, s 1739.

¹¹⁸ Ks. kohta 2.2.

¹¹⁹ Klopfer 2004, s 1739.

¹²⁰ Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteenpoltoasta (2000/76/EY).

¹²¹ Klopfer 2004, s 1271–1273.

Liittovaltion lainsäädäntöön saattaa myös sisältyä epäsuora viittaus osavaltion asiaa koskevaan sääntelyyn.

Esimerkiksi kierrätystalous- ja jätelain jätteiden luovutusvelvollisuuksia koskevassa 13 §:ssä viitataan julkisoikeudellisiin jätteenkäsittelijöihin, jotka ovat osavaltioiden lainsäädännön nojalla velvoitettuja tehtäviinsä. Kierrätystalous- ja jätelain 63 §:ssä taas nimenomaisesti valtuutetaan osavaltiot antamaan säännöksiä lain täytäntöönpanoon toimivaltaisista viranomaisista.¹²² Muun muassa näistä seikoista säädetään myös Nordrhein-Westfalenin osavaltion jätelaissa¹²³ (NRW:n jätelaki). Olen valinnut Nordrhein-Westfalenin osavaltion esimerkiksi osavaltiotason lainsäädännöstä, koska osavaltio sijaitsee teollistuneessa Länsi-Saksassa, jossa jätehuollon järjestämisellä on tärkeä merkitys.

1.4.3

Kuntataso

Kierrätystalous- ja jäteoikeudessa myös kuntatason sääntelyllä on erityinen merkitys. Kunnallisilla jätetalousmääräyksillä (kommunalen Abfallwirtschaftssatzungen) säännellään nimittäin paikkakuntaokohtaisen jätehuollon yksityiskohdista. Määräykset voivat koskea esimerkiksi velvollisuuksia liittyä jätteenkeräykseen ja käyttää tietynlaisia, määriteltäviä, jätteille tarkoitettuja säiliöitä, kuten harmaita säiliöitä jäännösjätteille, vihreitä säiliöitä biojätteelle, keltaisia säiliöitä pakkausjätteille. Lisäksi kunnallisilla maksumääräyksillä (Gebührensatzung) vahvistetaan jätehuoltomaksut.

¹²² Kloepfer 2004, s.1731.

¹²³ Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen 21.6.1988 (GV. NRW. s. 250).

2 Ohjauskeinot jätehierarkian toteuttamiseksi

2.1

Lähtökohdat: kierrätystalouden perusperiaatteet

Kierrätystalous- ja jätelain 4 §:ssä säädetään kierrätystalouden perusperiaatteista, jotka ilmentävät ajatusta EU:n kolmiportaisesta jätehierarkiasta¹²⁴. Säännöksen mukaan jätteitä on ensisijaisesti vältettävä¹²⁵ ja toissijaisesti syntyneet jätteet on hyödynnettävä. Jätteiden synnyn ehkäisyn tulee olla luonteeltaan sekä määrällistä että laadullista. Jälkimmäinen tarkoittaa jätteiden sisältämien haitallisten aineiden vähentämistä. Kierrätystalous- ja jätelakia säädettäessä ei saavutettu yhteisymmärrystä hyödyntämismuotojen (jätteen hyödyntäminen materiaalina tai energiana) hierarkkisesta etusijajärjestyksestä. Näin ollen hyödyntämismuodot kirjattiin lakiin periaatteellisesti tasavertaisina¹²⁶. Kierrätystalous- ja jätelaissa kuitenkin säädetään, että tapauskohtaisesti on valittava se hyödyntämismuoto, joka on ympäristön kannalta suotuisampi vaihtoehto.¹²⁷ Kierrätystalous- ja jätelain 4 §:n perusperiaatteista on myös implisiittisesti pääteltävissä, että syntyneiden jätteiden loppukäsittely on jätehierarkian viimeisellä sijalla eli vasta ensisijaisen ja toissijaisen vaihtoehdon jälkeen.¹²⁸

Lähtökohtaisesti Saksan jätehierarkian perusteet ovat siis samankaltaiset kuin EU:n jätedirektiivissä. Saksassa kuitenkin säädetään lainsäädäntötasolla tarkemmin jätehierarkiaan perustuvista velvollisuuksista, jätehierarkian noudattamisen edellytyksistä ja mahdollisuuksista poiketa jätehierarkiasta. Myös jätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn käsitteiden määrittely on EU:n jätelainsäädäntöä yksityiskohtaisempaa.

2.2

Jätteiden synnyn ehkäisyn toteuttaminen

Kierrätystalous- ja jätetalouslain 4.2 §:ssä esitetään yleisluonteisia keinoja jätteiden synnyn ehkäisemiseksi. Näitä ovat laitoksen sisällä tapahtuva materiaalin ohjaaminen kierrätykseen (laitoksen sisäiseen tuotantoprosessiin liittyvä keino), jätteiden synnyn ehkäisyä edistävä tuotesuunnittelu (tuotteiden suunnitteluun liittyvä keino) sekä kulutuksen suuntaaminen tuotteisiin, jotka sisältävät mahdollisimman vähän haitallisia

124 Jätteen synnyn ehkäisy (Vermeidung) – hyödyntäminen (Verwertung) – loppukäsittely (Beseitigung).

125 Saksassa jätteiden synnyn ehkäisystä käytetään termiä "Abfallvermeidung", jonka suora käännös on "jätteiden välttäminen".

126 Kierrätystalous- ja jätelain 4.1 §:n mukaan 1) jätteitä on ensisijaisesti vältettävä, erityisesti vähentämällä jätteiden määrää sekä niiden haitallisuutta ja 2) toissijaisesti syntyneet jätteet on hyödynnettävä a) materiaalina tai b) energiana.

127 Fritsch 1996, s.62–64; Klopfer 2004, s. 1753, 1779–1780.

128 Klopfer 2004, s. 1753.

aineita, ja joista syntyy mahdollisimman vähän jätettä (kulutukseen liittyvä keino). Laitoksen sisäiseen tuotantoprosessiin ja tuotteiden suunnitteluun liittyvien keinojen toteuttamistapoja täsmennetään vielä muissa säännöksissä, mutta kulutuskäyttäytymistä ohjaavia konkreettisempia normeja ei ole lainsäädännön tasolla säädetty.¹²⁹

Kierrätystalous- ja jätelain 5 §:ssä säädetään jätteiden synnyn ehkäisyä ja jätteiden hyödyntämistä koskevista perusvelvollisuuksista. Säännös perustuu 4 §:ssä vahvistetuille kierrätystalouden peruseräille. Jätteiden synnyn ehkäisyn osalta säännöksessä kuitenkin viitataan ainoastaan toiminnanharjoittajan velvollisuuksia sääntelevään 9 §:ään sekä tuotevastuuta säänteleviin 23 ja 24 §:ään, joiden nojalla tarkemmat velvollisuudet määräytyvät (KrW-/AbfG 5.1 §). Säännöksessä ei siis määritellä konkreettisia velvollisuuksia, mutta säännöksen sanamuoto kuitenkin rajaa ne lähteet, joihin oikeudellisesti velvoittavia jätteiden välttämistä konkretisoivia vaatimuksia voidaan ylipäänsä perustaa.¹³⁰

Laitoksen sisäisiin tuotantoprosesseihin liittyvää jätteiden synnyn ehkäisemisen keinoa täsmennetään kierrätystalous- ja jätelain 9 §:ssä, jossa kuitenkin viitataan edelleen immissiosuojelulain 5 §:ään¹³¹. Kierrätystalous- ja jätelain 9 §:n mukaan immissiosuojelulain soveltamisalaan kuuluvan laitoksen toiminnanharjoittajan velvollisuudet perustaa laitos ja harjoittaa toimintaa jätehierarkian mukaisesti määräytyvät immissiosuojelulain nojalla. Immissiosuojelulain mukaan jätteiden hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn sovelletaan kuitenkin kierrätystalous- ja jätelain sekä muiden soveltuvien jätelakien säännöksiä. Tällaista ristiviittausta on oikeuskirjallisuudessa tulkittu siten, että laitoksen sisäinen toiminta jätteiden synnyn ehkäisemiseksi määräytyy immissiosuojelulain mukaan, kun taas laitoksen sisäisessä ja ulkoisessa jätteiden hyödyntämistoiminnassa on noudettava kierrätystalous- ja jätelain säännöksiä.¹³²

Immissiosuojelulain 5.1 § 3 kohdan mukaan lupavelvollinen laitos on perustettava ja toimintaa harjoitettava siten, että jätteiden syntyä vältetään, ellei välttäminen ole teknisesti mahdotonta tai kohtuutonta. Velvollisuutta jätteiden synnyn välttämiseen ei myöskään ole, mikäli siitä poikkeuksellisesti aiheutuisi haitallisempia ympäristövaikutuksia kuin syntyvien jätteiden hyödyntämisestä. Immissiosuojeluoikeudellisina jätteiden välttämiskeinoina voidaan pitää kaikkia sellaisia toimenpiteitä, joilla voidaan vähentää neitseellisen materiaalin käyttöä tuotantoprosessissa.¹³³ Immissiosuojelulain 22 §:n nojalla liittohallitus voi syntyvien kokonaisjätteiden tai yksittäisten jätteiden laadun tai määrän perusteella asetuksella määrätä, että 5.1 § 3 kohdan mukaiset velvollisuudet koskevat vastaavasti myös sellaisten laitosten toiminnanharjoittajia, jotka eivät ole lupavelvollisia.¹³⁴

Immissiosuojelulain 5 §:n jätehierarkkiset perusvelvollisuudet kytkeytyvät laitoksen (ympäristö)lupaharkintaan siten, että yhtenä luvansaamisedellytyksenä on, että 5 §:n mukaiset velvollisuudet täytetään. Mikäli tämä edellytys ja muut edellytykset täyttyvät, viranomaisen on myönnettävä laitokselle lupa ja hakijalla on vastaava oikeus saada lupa¹³⁵. Vastaavasti voitaneen katsoa, että lupaa ei saa myöntää, mikäli velvollisuuksia ei täytetä.

Tuotteiden suunnitteluun liittyvä jätteiden syntymisen ehkäisemisen keinot täsmennyvät tuotevastuuta koskevien säännösten kautta. Kierrätystalous- ja jätelain 5 §:ssä nimittäin viitataan lain 23 ja 24 §:ään, joissa valtuutetaan liittohallitus antamaan asetuksia tarkoin määritellyistä seikoista, jotka liittyvät tuotteiden ominaisuuksiin,

129 Fritsch 1996, s. 64.

130 Fritsch 1994, s. 64; Klopfer 2004, s. 1753.

131 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge. 26.9.2002. BGBl. I s. 3830.

132 Immissiosuojelulaki 5.1 § 3 -kohta. Klopfer, s. 1264, 1775–1776.

133 Klopfer 2004, s. 1776.

134 Klopfer 2004, s. 1776.

135 Klopfer 2004, s. 1257.

tuotteita koskeviin rajoituksiin tai tuotekieltoihin sekä tuotteiden takaisinotto- ja palautusvelvollisuuksiin. Vasta näistä lakia alemmanasteisista säädöksistä selviää jätteiden välttämistä konkretisoivat täsmällisemmät keinot, joiden voidaan katsoa olevan oikeudellisesti velvoittavia ja joiden rikkomisesta siten voi aiheutua oikeusseuraamus. Kierrätystalous- ja jätelain 23 ja 24 §:n valtuutussäännöksillä on kaksoisvaikutus, koska ne toisaalta konkretisoivat jätteen välttämismuutoksia toisaalta tuotevastuuta. Toisaalta niillä voi olla vaikutusta myös jätteiden hyödyn-tämistavoitteisiin. Esimerkkinä tällaisesta jätteen synnyn ehkäisemistä (ja toisaalta tuotevastuuta) konkretisoivasta säädöksestä on pakkausasetus^{136, 137}.

2.3

Materiaali- ja energiahyödyntämisen sekä loppukäsittelyn käsitteiden määrittely

Kuten edellä on esitetty, kierrätystalous- ja jätelain käsitteitä koskevassa 3.1 §:ssä todetaan hyödynnettävän jätteen olevan jätettä, joka aiotaan hyödyntää, ja loppukä-siteltävän jätteen jätettä, jota ei aiota hyödyntää.

Kierrätystalous- ja jätelain 4.3 §:ssä täsmennetään jätteiden materiaalihyödyntä-misen ja loppukäsittelyn välistä suhdetta. Sen mukaan materiaalihyödyntämisellä tarkoitetaan raaka-aineiden korvaamista jätteistä saatavilla aineilla (sekundaarinen raaka-aine) tai jätteiden aineellisten ominaisuuksien käyttämistä niiden alkuperäiseen tarkoitukseen tai muihin tarkoituksiin, lukuun ottamatta välitöntä energiaksi muutta-mista. Materiaalihyödyntämisestä katsotaan olevan kyse silloin, kun toimenpiteiden pääasiallisena tarkoituksena on käyttää jätettä, eikä hankkiutua eroon jätteen sisäl-tämistä haitallisista aineista. Tarkastelu on tehtävä taloudellisesta näkökulmasta ja huomioon on otettava jätteen sisältämät epäpuhtaudet. Jätteen sisältämät haitalliset aineet eivät kuitenkaan sellaisenaan merkitse, että kyse ei voisi olla hyödyntämisestä. Ratkaisu perustuu siten aina käsittelyn pääasialliseen tavoitteeseen.¹³⁸

Kierrätystalous- ja jätelain 4.4 §:ssä täsmennetään jätteiden energiahyödyntämisen ja loppukäsittelytoimenpiteenä pidettävän termisen käsittelyn merkityseroa. Ener-giahyödyntäminen tarkoittaa lainkohdan mukaan jätteen käyttämistä korvaavana polttoaineena. Energiahyödyntämisen etusija ei vaikuta loppukäsiteltävän jätteen, etenkin kotitalousjätteen, termisen käsittelyn asemaan, vaan rajanveto jätteen lop-pukäsittelyn ja energiahyödyntämisen välillä määräytyy ensi kädessä toimenpiteiden pääasiallisen tarkoituksen mukaan. Pääasiallisen tarkoituksen arvioimisessa voidaan kuitenkin huomioida, kuinka paljon ja minkä laatuista haitallisia aineita kyseessä olevaan sekoittumattomaan jätteeseen sisältyy, sekä missä määrin sen käsittelystä syntyy lisää jätettä ja päästöjä.¹³⁹

Rajanvetoa jätteen hyödyntämisen ja loppukäsittelyn välillä selvennetään myös kierrätystalous- ja jätelain 10 §:ssä, jossa säädetään periaatteista, joita on noudatet-tava, jotta jätteiden loppukäsittely olisi yleisen edun mukaista¹⁴⁰. Kierrätystalous- ja jätelain 10.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan jätteen käsittelyä ja läjittämistä pidetään loppukäsittelytoimenpiteenä, vaikka sen ohessa syntyisi hyödynnettävissä olevaa

¹³⁶ Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen 21.8.1998 (BGBl. I, s.2379).

¹³⁷ Fritsch 1994, s. 65; Kloepfer, s. 1754–1757.

¹³⁸ Fritsch 1996, s. 68–69; Kloepfer 2004, 1792–1795.

¹³⁹ Fritsch 1996, s. 68–69; Kloepfer 2004, s. 1792–1795.

¹⁴⁰ Kierrätys- ja jätelain 10.4 §:n mukaan jätteet on loppukäsiteltävä siten, ettei yleistä etua vahingoiteta. Yleisen edun vahingoittuminen voi säännöksen mukaan tarkoittaa esimerkiksi ihmisten terveyden vahin-goittamista, eläinten ja kasvien vaarantamista, haitallista vaikuttamista vesistöön ja maaperään, ilmansaas-teiden tai melun aiheuttamista, kaavoituksen, luonnonsuojelun, maisemanhoidon tai kaupunkikehityksen tavoitteiden laiminlyömistä tai julkisen turvallisuuden tai järjestyksen muunlaista vaarantamista.

energiaa ja tai jätettä silloin, kun hyödyntäminen on vain toisarvoinen sivutarkoitus itse loppukäsittelytarkoitukseen nähden.¹⁴¹

2.4

Jätteiden hyödyntäminen

2.4.1

Hyödyntämisvelvollisuuden täsmentäminen

Kierrätystalous- ja jätelain 5.2 §:n mukaan jätteiden hyödyntämisvelvollisuus koskee jätteiden tuottajaa ja haltijaa. Hyödyntämiselle asetetaan myös seuraavia laatuvaatimuksia: hyödyntämisessä on tavoiteltava korkealuokkaisuutta, hyödyntämistavan on vastattava jätteen luonnetta ja sen ominaisuuksia, ja siinä määrin kuin lain 4 ja 5 §:n vaatimusten täyttämiseksi on tarpeellista, hyödynnettäväksi tarkoitetut jätteet on säilytettävä ja käsiteltävä toisistaan erillään.¹⁴²

Edelleen kierrätystalous- ja jätelain 5.3 §:n mukaan jätteen hyödyntämisen on oltava asianmukaista ja turvallista, erityisesti silloin, kun jätteitä käytetään tuotteissa. Hyödyntämisen katsotaan olevan asianmukaista silloin, kun toiminnassa noudatetaan kierrätystalous- ja jätelain säännöksiä sekä muita julkisoikeudellisia säännöksiä. Hyödyntämisen katsotaan olevan turvallista silloin, kun jätteiden ominaisuuksien, niiden sisältämistä epäpuhtauksien taikka jätteiden hyödyntämistavan vuoksi ei ole odotettavissa, että seurauksena olisi yleisen edun loukkaaminen, erityisesti siten, että haitallisia aineita joutuisi materiaalikiertoon. Säännöksellä on tarkoitus estää se, että jätteestä saatavasta sekundäärisestä raaka-aineesta tai tuotteesta pääsisi kiertoon haitallisia aineita, tai niiden käyttämisestä tai myöhemmästä hyödyntämisestä tai loppukäsittelystä aiheutuisi ympäristöhaittaa.¹⁴³

Kierrätystalous- ja jätelain 5.4 §:ssä täsmennetään niitä tilanteita, joissa hyödyntämisvelvollisuutta on noudatettava. Lainkohdan mukaan jätteet on hyödynnettävä vain sikäli, kun se on teknisesti mahdollista ja taloudellisesti kohtuullista. Hyödyntämisvelvollisuutta on erityisesti noudatettava silloin, kun jätteestä saatavalle aineelle tai energialle on olemassa markkinat tai ne on mahdollista luoda. Lisäksi lainkohdassa selvennetään jätteen hyödyntämisen olevan teknisesti mahdollista myös silloin, kun jätteen esikäsittely on välttämätöntä. Edelleen tarkennetaan, että jätteen hyödyntämisen katsotaan olevan taloudellisesti kohtuullista silloin, kun jätteen hyödyntämiskustannukset eivät muodostu suhteettoman suuriksi verrattuna niihin kustannuksiin, joita aiheutuisi jätteen loppukäsittelystä.

2.4.2

Hyödyntäminen aineena vai energiana?

Kuten edellä on esitetty, jätteiden hyödyntämistä joko aineena tai energiana ei kierrätys- ja jätelaissa varsinaisesti aseteta keskenään etusijajärjestykseen. Pääsääntöisesti etusija on sillä hyödyntämistavalla, joka on ympäristön kannalta parempi vaihtoehto (KrW-/AbfG 6 §). Liittohallitus kuitenkin valtuutetaan asetuksella säätämään määrättyjä jätelajeja koskevasta materiaali- tai energiahyödyntämisen etusijasta.¹⁴⁴

Hyödyntämistapojen lähtökohtaisesta tasavertaisuudesta huolimatta kierrätys- ja jätelaista voidaan kuitenkin päätellä jätteiden materiaalihyödyntämisen olevan periaatteellisesti etusijalla. Mikäli nimittäin liittohallitus ei ole käyttänyt asetukse-

¹⁴¹ Kloepfer 2004, s. 1794.

¹⁴² Fritsch 1994, s. 67; Kloepfer 2004, s.1734.

¹⁴³ Kloepfer 2004, s.1783.

¹⁴⁴ Fritsch 1994, s. 69–70; Kloepfer 2004, s.1779–1780.

nantovaltaansa, sovelletaan kierrätystalous- ja jätelain 6.2 §:ää, jossa säädetty tietyt lisäedellytykset tulee täyttyä, jotta jätteiden käsittelyä pidettäisiin jätteiden hyödyntämisenä. Jätteiden hyödyntämiselle materiaalina ei sen sijaan ole säädetty vastaavia edellytyksiä. Kierrätystalous- ja jätelain 6.2 §:n mukaan jätteitä saadaan hyödyntää energiana ainoastaan, jos sekoittumattoman jätteen lämpöarvo on vähintään 11.000 kj/kg, saavutetaan vähintään 75 prosentin lämmitysteho, syntyvä lämpö voidaan hyödyntää (toiminnanharjoittaja hyödyntää syntyvän lämmön itse tai tarjoaa kolmannelle) ja hyödyntämisessä syntyvät jätteet (tuhkat) voidaan sijoittaa kaatopaikalle mahdollisuuksien mukaan ilman jatkokäsittelyä.¹⁴⁵ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tapauksessa C-228/00 todennut sääntelyn olevan EU-oikeuden vastaista, sikäli kun sillä asetetaan ehtoja jätteiden hyödyntämiselle. Becker on tulkinut EY-tuomioistuimen tapausta siten, että säännöstä voitaisiin tapauksesta huolimatta edelleen soveltaa rajaamaan energiahyödyntämisen sallittavuutta suhteessa materiaalihyödyntämiseen. Becker on kuitenkin esittänyt, että silloin, kun jätteiden hyödyntäminen materiaalina ei olisi mahdollista, vaan vaihtoehdoksi jäisi ainoastaan jätteiden loppukäsittely, ei jätteiden energiahyödyntämistä enää voitaisi säännöksen nojalla rajoittaa.¹⁴⁶ Energiahyödyntämisen tehokkuutta koskevat edellytykset ohjaisivat siten edelleen kierrätyskelpoisen materiaalin päättymistä nimenomaan kierrätykseen jätteen polttamisen sijasta.

2.4.3

Hyödyntäminen vai loppukäsittely?

Edellä on esitetty, että jätteiden tuottajan tai haltijan on pääsääntöisesti hyödynnettävä jäte, ja että hyödyntäminen on pääsääntöisesti etusijalla jätteiden loppukäsittelyyn nähden (KrW-/AbfG 5.2 §). Kierrätystalous- ja jätelain 5.5 §:n mukaan jätteiden hyödyntäminen ei kuitenkaan ole etusijalla silloin, kun jätteiden loppukäsittely osoittautuu ympäristön kannalta paremmaksi ratkaisuksi. Ympäristövaikutuksia arvioidessa on erityisesti otettava huomioon toimintavasta aiheutuvat päästöt, luonnonvarojen säästämisen tavoite, toimintatavan kuluttama energia tai siitä saatava energia sekä toimintatavan seurauksena oleva haitallisten aineiden lisääntyminen tuotteissa, hyödynnettävässä jätteessä tai jätteestä saatavissa tuotteissa. Huomioitavien seikkojen luettelo on esimerkinomainen, joten niiden lisäksi on arvioitava myös muita käsillä olevia seikkoja. Seikkoja ei myöskään ole esitetty missään etusijajärjestyksessä.¹⁴⁷ Kierrätystalous- ja jätelain 5.6 §:n mukaan hyödyntämisen etusija ei koske suoraan ja tavanomaisesti tutkimus- ja kehittämistoiminnassa syntyviä jätteitä. Tällaiset jätteet on siten asianmukaisesti loppukäsiteltävä.¹⁴⁸

2.4.4

Näennäishyödyntämisen ongelma: esimerkkinä kaatopaikat

Saksassa on mahdollista hyödyntää jätteitä kaatopaikkojen rakennusmateriaalina. Periaatteessa jätteiden tällainen hyötykäyttö raaka-aineen korvaavana materiaalina on täysin kierrätys- ja jätelaissa säädetyn jätehierarkian mukaista, koska samalla täytetään jätteiden hyödyntämisvaatimus, joka on etusijalla niiden loppukäsittelyyn nähden. Rakennusjätteistä rakennetaan muun muassa kaatopaikoille ajavien kuorma-autojen ajoluiskia ja kuona-aineita käytetään kaatopaikkojen pohjarakenteen tiivistyskerrokseen. Ongelmia kuitenkin syntyi, kun Saksassa astui 1.6.2005 voimaan

¹⁴⁵ Fritsch 1994, s. 69–70; Kloepper 2004, s.1779–1780.

¹⁴⁶ Becker 2007, s. 46–47.

¹⁴⁷ Fritsch 1996, s. 70.

¹⁴⁸ Fritsch 1996, s. 71.

yhdyskuntajätteiden läjitysasetuksessa (Abfallablagungsverordnung)¹⁴⁹ säädetty kielto käsittelemättömien yhdyskuntajätteiden läjittämisestä kaatopaikoille.¹⁵⁰

Läjitysasetuksen mukaan jätteet on käsiteltävä mekaanis-biologisesti tai termisesti ennen kuin ne saadaan viedä kaatopaikoille. Tällaisen käsittelemisvelvollisuuden ja jätteiden läjityskiellon kiertämiseksi kaatopaikkatoiminnanharjoittajat ryhtyivät jätteiden käsittelemisen ja läjittämisen sijasta enenevässä määrin ”hyödyntämään” jätteitä kaatopaikkojen rakennusmateriaalina. Tosiasiassa kyse oli kuitenkin näennäisestä jätteiden hyödyntämisestä, sillä jätteitä sijoitettiin kaatopaikkojen rakenteisiin enemmän kuin olisi ollut tarpeellista. Toiminnan seurauksena kaatopaikkateistä tehtiin liian paksuja ja osa ylimääräisestä ”rakennusaineesta” usein jopa karisi pois. Läjitysasetuksen mukaan kaatopaikan tulee olla laakean kukkulan mallinen, jotta sadevesi virtaa siten, ettei siitä aiheudu ympäristöhaittoja. Jotta jätettä kuitenkin olisi ollut mahdollista ”hyödyntää” mahdollisimman paljon ja siten siis kiertää läjitysasetuksen käsittelemisvelvollisuus ja läjityskielto, kaatopaikkatoiminnanharjoittajalle oli kannattavaa rakentaa kaatopaikasta sen mallinen, että sadevesi alas virratessaan muodosti mahdollisimman paljon uomia ja halkeamia, joita sitten voitiin täyttää ”hyödynnettävällä” jätteellä. Näin ollen kaatopaikoista käytännössä muodostettiin usein lähinnä jätevuoren mallisia.¹⁵¹

Jätteiden edellä esitetyn näennäisen hyödyntämisen estämiseksi Saksassa säädettiin 1.9.2005 voimaan tullut asetus jätteiden hyödyntämisestä maan päälläisillä kaatopaikoilla (Verordnung über die Verwertung von Abfällen auf Deponien über Tage) eli kaatopaikkahyödyntämisasetus (Deponieverwertungsverordnung). Asetuksen mukaan jätteitä saadaan käyttää kaatopaikkojen rakenteissa vain siinä määrin kuin se on rakennusteknisesti tarpeellista (kaatopaikkahyödyntämisasetus 1.1 § 3 kohta). Tällainen jätteiden hyödyntäminen on sallittua ainoastaan silloin, kun toimenpiteen päätarkoitus taloudellisesta näkökulmasta katsottuna on jätteen hyödyntämisessä eikä jätteen haitallisista aineista huolehtimisessa. Jättemateriaalia ei siis saa käyttää rakennusaineena sen enempää kuin kyseiseen tarkoitukseen muutoin tarvittaisiin uutta (ja yleensä kalliimpaa) rakennusmateriaalia (kaatopaikkahyödyntämisasetus 1.1 § 1 kohta). Lisäksi kaatopaikkahyödyntämisasetuksessa asetetaan kaatopaikoilla hyödynnettäville jätteille tiukat haitallisten aineiden ylärajat (kaatopaikkahyödyntämisasetus 2.5 §, 4.1 § ja liite 1). Niiden mukaan hyödynnettävien jätteiden haitallisten aineiden pitoisuus ei saa olla suurempi kuin niillä jätteillä, jotka tuodaan loppusijoitustarkoituksessa kaatopaikalle.¹⁵²

Valvonnan mahdollistamiseksi kaatopaikkahyödyntämisasetuksen 6 §:ssä asetetaan kaatopaikkatoiminnanharjoittajalle velvollisuus dokumentoida tiedot rakennusmateriaalina käytetyn jätteen alkuperästä, laadusta, määrästä, ominaisuuksista, jätteen vastaanottamisesta sekä sen käyttämisestä. Dokumentointivelvollisuudet kohdistuvat kaatopaikkatoiminnanharjoittajan ohella myös kaatopaikkajättemateriaalin valmistajaan, jonka tulee edellä mainittujen tietojen ohella dokumentoida tiedot myös valmistetun jätteen luovuttamisesta edelleen.

Näennäishyödyntäminen yleisemmässä merkityksessä tarkoittaa, että ”hyödyntämisen” nimissä tosiasiallisesti käytetään vain vähäinen osa jätteestä. Ongelmaa on pyritty Saksassa estämään asettamalla hyödyntämiselle täsmällisempiä vaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia sisältyy muun muassa seuraaviin säädöksiin: biojäteasetus, lieteasetus, liikejäteasetus, jäteöljyasetus ja jätepuuasetus.¹⁵³

149 Asetus yhdyskuntajätteiden ympäristövastuullisesta läjittämisestä (Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen)

150 Beckmann 2007, s. 45 ja 72; <<http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/doc/6854.php>>

151 Beckmann 2007, s. 74, <<http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/doc/6854.php>>

152 Beckmann 2007, s. 72–73.

153 ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft><.

Viranomaisen velvollisuus edistää jätehierarkian toteutumista

Kierrätystalous- ja jätelain viidennessä osassa säädetään liittovaltion viranomaisten velvollisuuksista edistää lain tarkoitusta. Viranomaisten on omassa toiminnassaan edistettävä lain tarkoituksen toteutumista (KrW-/AbfG 37 §). Lisäksi täsmennetään, että viranomaisten on muun muassa materiaaleja tai kestokulutushyödykkeitä hankkiessaan tai käyttäessään todistettava, ottaen huomioon lain 4 ja 5 §:n vaatimukset, että tuotteet ovat pitkäikäisiä, korjauskelpoisia, uudelleenkäytettäviä tai hyödyntämiskelpoisia ja verrattuna muihin tuotteisiin, niiden käytöstä aiheutuu vähemmän jätteitä tai vähemmän haitallisia pitoisuuksia sisältäviä jätteitä tai että niistä aiheutuvat jätteet ovat hyödyntämiskelpoisia. Edelleen säädetään, että viranomaisten on myös mahdollisuuksiensa mukaan vaikutettava siihen, että ne yksityisoikeudelliset yhteisöt, joissa viranomainen on osallisena, ottaisivat edellä esitetyt velvollisuudet huomioon. Säännöksellä siten velvoitetaan viranomaisia huomiomaan jätehierarkiset vaatimukset omassa investointi- ja kulutuskäyttäytymisessään.¹⁵⁴

Samantyyppinen osavaltioiden viranomaisten toimintaa ohjaava säännös sisältyy useimpien osavaltioiden jätelakeihin. Nordrhein-Westfalenin jätelaissa osavaltion viranomaisten velvollisuudet on kirjattu lain 2 §:ään.¹⁵⁵

Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden toteuttaminen

Omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteesta säädetään kierrätystalous- ja jätelain 10.3 §:ssä. Lainkohdan sanamuodon mukaan jätteet on loppukäsiteltävä kotimaassa. Selvyyden vuoksi todetaan, että sääntelyllä ei vaikuteta EU:n jätteiden siirtoasetuksen¹⁵⁶ tai kansallisen jätteen siirtolain (Abfallverbringungsgesetz) säännöksiin¹⁵⁷. Myös Saksan jätteen siirtolain 2 §:ssä säädetään kotimaassa tapahtuvan jätteiden loppukäsittelyn etusijasta suhteessa ulkomaille tapahtuvaan loppukäsittelyyn. Lisäksi todetaan, että silloin, jos loppukäsiteltävien jätteiden vienti ulkomaille on ylipäättään sallittua ja niitä ollaan siten siirtämässä ulkomaille, ne on ensisijaisesti vietävä loppukäsiteltäväksi johonkin toiseen EU:n jäsenvaltioon ja vasta toissijaisesti EU:n ulkopuoliseen valtioon.¹⁵⁸

NRW:n jätelain 1.3 §:ssä säädetään jätehuollon omavaraisuusperiaatteesta, jonka mukaan Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa syntyneet loppukäsiteltävät jätteet on ensisijaisesti loppukäsiteltävä osavaltion sisällä.

¹⁵⁴ Klopfer 2004, s. 1777.

¹⁵⁵ Klopfer 2004, s. 1777.

¹⁵⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteiden siirrosta (2006/1013/EY).

¹⁵⁷ Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 19.7.2007 (BGBl. I, s.1460.).

¹⁵⁸ Beckmann 2007, s. 173.

3 Yhdyskuntajätehuollon vastuunjako

3.1

Yhdyskuntajätteen käsite ja sitä koskevat säännökset

Vuonna 2005 yhdyskuntajätteitä kertyi Saksassa noin 46,5 miljoonaa tonnia¹⁵⁹. Liitteessä 1 on esitetty kokonaisjättekertymän jakautuminen jätejakeiden syntyperän mukaan sekä yhdyskuntajätteen määrän kehitys vuosina 1996–2005. Yhdyskuntajätteestä hyödynnettiin joko materiaalina tai termisesti yhteensä 62 %:a vuonna 2005. Loppuosa käsiteltiin mekaanisbiologisesti tai poltettiin jätteenpolttolaitoksessa. Vasta käsittelyn jälkeen jäljelle jäävä inertti ja hyödyntämiskelvoton jäte loppu sijoitettiin kaatopaikoille. Saksassa ei ole saanut viedä käsittelemätöntä yhdyskuntajätettä kaatopaikoille enää 1.6.2005 jälkeen.¹⁶⁰

Saksan kierrätystalous- ja jätelaki ei sisällä nimenomaista säännöstä yhdyskuntajätteen käsitteen tulkinnasta. Saksan jäteoikeudessa yhdyskuntajätteellä voidaan kuitenkin yleensä katsoa tarkoitettavan yksityisissä kotitalouksissa syntyviä jätteitä ja näihin verrattavissa olevia elinkeinotoiminnan ja teollisuuden jätteitä. Yhdyskuntajätteiden käsitteen alle luetaan siten myös esimerkiksi hallintorakennusten, koulujen ja lastentarhojen jätteet.¹⁶¹

Kierrätystalous- ja jätelain ohella yhdyskuntajätehuoltoa sääntelee useat lakia alemmanasteiset säädökset. Yhdyskuntajätehuollosta on annettu oma tekninen ohjeisto (TA Siedlungsabfall)¹⁶². Se sisältää yksityiskohtaisia, lähinnä teknisiä säännöksiä nimenomaan yhdyskuntajätteen hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä. Teknisen ohjeen 2.1 kohta sisältää yhdyskuntajätteiden (Siedlungsabfall) käsitteen määritelmän. Sen mukaan yhdyskuntajätteillä tarkoitetaan sellaisia jätteitä kuten kotitalousjätteet ja kotitalousjätteen kaltaiset elinkeinojätteet¹⁶³, puutarha- ja puisto- jätteet, tori- ja katur roskat, rakennusjätteet, puhdistamolietteet, ulosteet, ulostelietteet, jätevesilaitosten sakka-aineet, vedenpuhdistuslietteet.

159 Ks. Liite 1. Saksassa syntyi vuonna 2005 yhteensä lähes 332 miljoonaa tonnia jätteitä. Suurin osa kokonaisjättekertymästä (noin 185 miljoonaa tonnia) oli rakennus- ja purkujätettä. Toiseksi eniten jätteitä syntyi elinkeinotoiminnassa ja tuotannossa (noin 48 miljoonaa tonnia). Loput (noin 52 miljoonaa tonnia) olivat kaivostoiminnassa syntyneitä jätteitä.

160 Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.9-10.

161 ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft>.

162 Ohjeiston koko nimi on yhdyskuntajätteiden hyödyntämisestä, käsittelystä ja muuta loppukäsittelyä koskeva tekninen ohjeisto (Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstige Entsorgung von Siedlungsabfällen). Lisäksi tuotannolle tyypillisiä jätteitä ja erityisesti valvontaa vaativia jätteitä koskee oma tekninen ohjeistonsa (TA Abfall; Technische Anleitung zur Lagerung, chemisch/physikalischen, biologischen Behandlung, Verbrennung und Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen).

163 Kotitalousjätteiden kaltaisilla elinkeinojätteillä teknisen ohjeiston mukaisessa merkityksessä tarkoitetaan kaupallisissa yrityksissä, kaupoissa, palveluyrityksissä, julkisissa laitoksissa ja teollisuudessa syntyviä jätteitä sikäli, kuin ottaen huomioon niiden määrän ja laadun, ne voidaan loppukäsittää siten kuin kotitalousjätteet tai yhdessä kotitalousjätteiden kanssa.

Yhdyskuntajätteiden läjittämistä koskee oma erityinen asetus¹⁶⁴ (Abfallablagerechtsverordnung). Yhdyskuntajäte määritellään asetuksessa hieman eri tavoin kuin edellä esitetyssä teknisessä ohjeessa. Asetuksessa on käsitteellisesti erotettu toisistaan yhdyskuntajäte, jolle on annettu hieman teknistä ohjetta suppeampi merkitys, sekä yhdyskuntajätteen tavoin käsiteltävissä olevat jätteet. Asetuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan yhdyskuntajätteillä (Siedlungsabfall) asetuksen merkityksessä tarkoitetaan kotitalousjätteitä samoin kuin muita sellaisia jätteitä, jotka ominaisuuksiensa ja koostumuksensa perusteella ovat kotitalousjätteiden kaltaisia. Yhdyskuntajätteiden tapaan käsiteltävissä olevilla jätteillä tarkoitetaan asetuksen 2 §:n 2 kohdan nojalla jätteitä, jotka ominaisuuksiensa tai koostumuksensa perusteella voidaan käsitellä joko yhdyskuntajätteiden kanssa yhdessä taikka samalla tavoin kuin yhdyskuntajätteitä käsitellään. Erityisesti tällaisilla jätteillä tarkoitetaan sellaisten jätevedenpuhdistamoiden puhdistamolietteitä, joita käytetään kunnallisten jätevesien tai yhtä vähän haitallisia aineita sisältävien jätevesien puhdistamiseen, ulosteita, ulostelietteitä, jätevesilaitosten sakka-aineita, vedenpuhdistuslietteitä, rakennusjätteitä, tuotannolle ominaisia jätteitä sekä yhdyskuntajätteiden käsittelyssä syntyneitä jätteitä.

3.2

Vastuunjaon lähtökohdat

Kierrätystalous- ja jätelain 5 ja 11 §:n mukaan jätteiden tuottajat (Abfallerzeuger) ja jätteiden haltijat (Abfallbesitzer) ovat pääsääntöisesti vastuussa jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä¹⁶⁵. Kierrätystalous- ja jätelaissa säädetään kuitenkin vapautuksista ja poikkeuksista jätteiden tuottajien ja haltijoiden vastuuseen sekä mahdollisuuksista antaa tehtävät kolmannen hoidettavaksi taikka siirtää velvollisuudet kokonaan kolmannelle.

Julkinen toimija asetetaan jätehuoltovastuuseen vasta poikkeussäännösten perusteella. Kierrätystalous- ja jätelaissa käytetään jätehuollosta vastuussa olevasta julkisesta toimijasta nimitystä "öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger" eli sananmukaisesti käännettynä julkisoikeudellinen (jätteen)käsittelijä. Kierrätystalous- ja jätelaissa jätetään osavaltioiden päätettäväksi, mikä "oikeushenkilö" kulloinkin vastaa laissa säädetyistä julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän tehtävistä (KrW-/ AbfG 13.1 §). Jätehuollon operatiivinen viranomaistoiminta voi siten olla eri osavaltioissa varsin eri lailla järjestetty.¹⁶⁶

Saksan jätehuoltoa koskevasta sääntelystä on erotettavissa kolme mahdollista jätehuollosta vastuussa olevaa toimijaa, joista edellä esitetty julkisoikeudellinen jätteenkäsittelijä on yksi. Kaksi muuta mahdollista vastuutahoa ovat yksityisoikeudellisia toimijoita. Kierrätystalous- ja jätelain 17 §:n mukaan teollisista tai kaupallisista yrityksistä samoin kuin muista sellaisista taloudellisista yrityksistä sekä julkisista laitoksista peräisin olevien jätteiden tuottajat ja haltijat voivat perustaa yhteisöjä (Verband) huolehtimaan jätehuoltotehtävistä. Lisäksi kierrätystalous- ja jätelain 18 §:n mukaan teollisuuden alan, kaupanalan, käsityöalan sekä maatalouden alan kaupakamarit voivat myös perustaa tällaisia yhteenliittymiä (Einrichtung).¹⁶⁷

Vanhan jätelain mukaan jätehuollon järjestäminen oli pääsääntöisesti julkisen toimijan velvollisuutena¹⁶⁸. Oikeustila muuttui täysin, kun kierrätystalous- ja jätelain säätämällä asetettiin yksityinen jätteiden tuottaja ensisijaiseen jätehuoltovastuuseen ja samalla vahvistettiin saastuttaja maksaa -periaatetta (aiheuttamisperiaate).

164 Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen. 20.2.2001. (BGBl. I s. 305).

165 Kierrätystalous- ja jätelain 3.7 §:n mukaan jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä voidaan käyttää yhteistä nimitystä: jätteiden käsittely (Abfallentsorgung), joka on siis toimintojen yläkäsite.

166 Fritsch 1996, s. 75–76.

167 Fritsch 1996, s. 75.

168 Julkisen toimijan jätehuoltovastuu sisälsi kuitenkin jo vanhan jätelain aikana joitain poikkeuksia.

Julkisoikeudellinen jätteenkäsittelijä on kuitenkin edelleen vastuussa yksityisissä kotitalouksissa syntyvän jätteen hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä sekä hyödyntämiskelvottoman, kaupallista alkuperää olevan jätteen loppukäsittelystä. Muutos kuitenkin kevensi kuntien velvollisuuksia.¹⁶⁹

Liitteessä 2 on esitetty seuraavia kappaleita selkiyttävä kaavio siitä, mitkä jätteet lähtökohtaisesti kuuluvat jätteen tuottajan ja haltijan vastuulle, mitkä julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän vastuulle, ja mitä jätteitä koskee tuotevastuusäännökset.

3.3

Jätteen tuottajan ja haltijan vastuu

Jätteiden tuottajat tai haltijat ovat ensisijaisesti velvollisia hyödyntämään jätteet (KrW-/AbfG 5.2 §) taikka loppukäsittelmään jätteet, joita ei hyödynnetä (KrW-/AbfG 11.1 §). Jätteiden tuottajien ja haltijoiden jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelyvelvollisuuksista käytetään Saksassa käsitettä ”omavastuu” (Eigenentsorgung). Omavastuuta on noudatettava, ellei lain 13–18 §:ssä toisin säädetä (KrW-/AbfG 11.1 §). Jätteiden tuottajien ja haltijoiden hyödyntämis- ja loppukäsittelyvelvollisuus on lähtökohtaisesti yleinen eli se kohdistuu kaikkiin tuotettuihin tai hallussa oleviin jätteisiin, jätelajista riippumatta. Jätteiden tuottajat ja haltijat ovat hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimia täyttäänsä velvollisia noudattamaan kierrätystalous- ja jätelain hyödyntämistä ja loppukäsittelyä koskevia säännöksiä ja jätehierarkian periaatteita. Jätteiden tuottajat ja haltijat voivat joko itse huolehtia velvollisuuksien täyttämisestä tai antaa jätehuoltotehtävät asiantuntevan yksityisen jätteenkäsittelijän hoidettavaksi.¹⁷⁰

3.4

Julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden vastuu

3.4.1

Jätehuoltovastuun laajuus

Julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden jätehuollon järjestämisvelvollisuuksista säädetään kierrätystalous- ja jätelain 15 §:ssä. Sääntelyä täydentävät kierrätystalous- ja jätelain 13 ja 14 §:n niin sanotut luovutus- ja sietämisvelvollisuudet (Überlassungs- und Duldungspflichten). Jälkimmäisellä viitataan tontin haltijoiden ja omistajien velvollisuuteen sietää, että heidän tontilleen sijoitetaan tarpeellisia säiliöitä ja että tontilla käydään keräystarkoituksessa. Luovutusvelvollisuudella tarkoitetaan jätteen haltijan velvollisuutta luovuttaa jätteet toimivaltaiselle julkisoikeudelliselle jätteenkäsittelijälle. Toisaalta luovutusvelvollisuudet mahdollistavat sen, että julkisoikeudelliset jätteenkäsittelijät pystyvät käytännössä hoitamaan jätehuoltovelvollisuutensa. Toisaalta taas julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden jätteenkäsittelyvelvollisuudet kohdistuvat nimenomaan luovutettuihin jätteisiin. Näin ollen kierrätystalous- ja jätelain 13 ja 15 §:ää lienee tulkittava kokonaisuutena.¹⁷¹

Julkisoikeudelliset jätteenkäsittelijät ovat vastuussa ensinnäkin kotitalousjätteiden jätehuollosta¹⁷². Yksityisten kotitalouksien jätteiden tuottajat ja haltijat eivät ole velvollisia itse hyödyntämään eivätkä loppukäsittelmään kotitalousjätteitään, vaan sen sijaan heidän on lähtökohtaisesti luovutettava jätteensä toimivaltaisille julkis-

¹⁶⁹ Kloepfer 2004, s.1800–1801; Becker 2007, s. 77–78. Ks. myös Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s. 8.

¹⁷⁰ Fritsch 1996, s. 107–108; Beckmann 2007, s. 78–79.

¹⁷¹ Kloepfer 2004, s. 1807–1808 ja 1814.

¹⁷² Kierrätystalous- ja jätelain 15.1 §:n mukaan julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden on hyödynnettävä kotitalouksista peräisin oleva jäte siten kuin lain 4–7 §:ssä säädetään tai loppukäsiteltävä se siten kuin lain 10–12 §:ssä säädetään.

oikeudellisille jätteidenkäsittelijöille. Luovutusvelvollisuus aktualisoituu kuitenkin vain sikäli, kun yksityisistä kotitalouksista peräisin olevat jätteiden tuottajat ja haltijat eivät kykene eivätkä aio itse hyödyntää jätteitä (Eigenverwertung). Poikkeuksella viitataan esimerkiksi puutarhajätteiden kompostointiin¹⁷³. Mikäli jätteet hyödynnetään itse, hyödyntämisessä on noudatettava kierrätystalous- ja jätelain säännöksiä, mikä tarkoittaa muun muassa, että hyödyntämisen on oltava asianmukaista ja turvallista. Kotitalousjätteiden jätehuolto on säädetty julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden velvollisuudeksi, koska lainsäätäjän arvion mukaan olisi liikaa vaadittu, että yksityiset kotitalousjätteiden tuottajat ja haltijat joutuisivat itse vastaamaan taloudessaan syntyneiden jätteiden ympäristövastuullisesta jätehuollosta.¹⁷⁴

Kierrätystalous- ja jätelain 13 §:n mukaan muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevien jätteiden tuottajien ja haltijoiden on luovutettava loppukäsitteltävät jätteensä julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille, jos he eivät loppukäsittele niitä itse omassa laitoksessaan, eikä jätteenkäsittelyvelvollisuuksia ja -vastuita ole lain 16, 17 tai 18 §:n mukaisesti siirretty kolmannelle tai yksityisille jätteenkäsittelijöille¹⁷⁵. Loppukäsitteltävät jätteet on luovutettava myös silloin, jos vallitsevat julkiset edut vaativat, että viranomaisen huolehtii loppukäsittelystä. Julkisoikeudellisilla jätteenkäsittelijöillä on velvollisuus järjestää näin luovutettujen loppukäsitteltävien jätteiden jätehuolto (KrW-/AbfG 13.1 §). Luovutusvelvollisuutta koskevan 13 §:n sanamuodosta huolimatta muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevien jätteiden tuottajilla tai haltijoilla ei käytännössä ole valinnanvapautta, luovuttavatko he loppukäsitteltävät jätteensä julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille vai loppukäsittelvätkö he jätteensä itse, vaan luovutusvelvollisuus tulee kysymykseen lähinnä silloin, kun he eivät teknisistä tai taloudellisista syistä kykene itse asianmukaisesti ja ympäristövastuullisesti loppukäsittelemään jätteitä tai muiden perusteiden vuoksi ympäristölliset tai muut yleisen edun mukaiset vaatimukset edellyttävät, että julkinen taho ottaa vastuun loppukäsittelystä. Lain kohdan mukaisena kunnallista jätteenkäsittelyä edellyttävänä vallitsevana julkisena etuna ei pidetä kunnallisen jätteenkäsittelylaitoksen markkina-aseman pysyvyyden turvaamista, vaikka se vaarantuisi, jos liikejätteiden tuottajat ja haltijat käsittelivät jätteensä itse. Korkeintaan siinä tapauksessa, että tietyn alueen jätteenkäsittely kokonaan vaarantuisi kunnallisen jätteenkäsittelylaitoksen vajaakuormauksen vuoksi, julkisoikeudellisten etujen voitaisiin katsoa vaativan kunnallista jätteenkäsittelyä.¹⁷⁶

Saksassa sekä julkisen että yksityisen sektorin jätteenkäsittelykapasiteetti on kasvanut voimakkaasti, minkä vuoksi erityisesti kunnallisissa jätteenkäsittelylaitoksissa on ollut jopa pulaa jätteistä. Näistä syistä kuntien ja yksityisten jätteenkäsittely-yritysten välillä on puhjennut todellinen kilpailu jätteistä. Taloudellisesta näkökulmasta katsottuna kyse on ennen kaikkea siitä, onko jäte hyödynnettävää jätettä, joka voidaan edullisesti hyödyntää yksityisen jätteenkäsittelysektorin omissa laitoksissa, vai onko jäte loppukäsitteltävää jätettä, joka on luovutettava julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille. Kiistanalainen kysymys siis on, onko tietty jäte luovutusvelvollisuuden piirissä vai ei. Koska muut kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevat jätteet on luovutettava vain, jos kyse on loppukäsitteltävästä jätteestä, kiistan ratkaisu perustuu loppukäsitteltävän jätteen käsitteen tulkintaan. Näin ollen luovutusvelvollisuus

173 Klopfer on myös pohtinut, voitaisiinko omatoimiseksi hyödyntämiseksi käsittää myös jätteen antaminen kolmannelle, kaupalliselle toimijalle hyödynnettäväksi ja siten luovutusvelvollisuudesta poiketa. Hän on tullut siihen lopputulokseen, ettei tällainen toiminta teleologisen tulkinnan nojalla mahtuisi poikkeuksen piiriin, koska se aiheuttaisi kotitalousjätteiden jätehuollon kokonaisuuden pirstoutumisen. Klopfer 2004, s. 1808–1809.

174 Klopfer 2004, s. 1808.

175 Lainkohdassa tarkoitetaan tilannetta, jossa sekä jätteenkäsittelytehtävien käytännön hoitaminen että vastuu tehtävien täyttämisestä siirtyvät. Ks. kohta 3.5.2.

176 Klopfer 2004, s. 1809–1810.

tulee kyseeseen lähinnä silloin, jos jätteiden hyödyntäminen ei ole ollut teknisesti tai taloudellisesti mahdollista.¹⁷⁷

Ennen 1.1.2003 voimaan tulleen liikejäteasetuksen¹⁷⁸ (Gewerbeabfallverordnung) säätämistä Saksassa esiintyi kaupallisten jätteiden näennäishyödyntämistä. Muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevien jätteiden (kaupallisten jätteiden) tuottajat eivät erotelleet hyödynnettäviä ja loppukäsiteltäviä jätteitä siten, että olisi selvää, mikä jäte on luovutettava, vaan ilmoittivat tällaisen ”seka-jätteen” olevan kokonaisuudessaan hyödynnettävää jätettä. Todellisuudessa seka-jäte vietiin jätteenpolttolaitoksiin tai lajittelulaitoksiin, joista suuri osa jätteistä kuitenkin päätyi kaatopaikoille. Seurauksena oli, että jätteiden korkealaatuinen hyödyntäminen kierrettiin ja julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille luovutettiin vähemmän loppukäsiteltävää jätettä, minkä vuoksi jätteenkäsittelylaitokset toimivat vajaakuormituksella ja kotitaloudet joutuivat kantamaan jätteenkäsittelyinfrastruktuurin luomisesta suuremmat kustannukset.¹⁷⁹

Liikejäteasetuksen säätämällä pyrittiin korjaamaan tällainen näennäishyödyntämisen ongelma. Nykyisin liikejäteasetuksen 7 §:ssä säädetään, että kaupallista alkuperää olevat jätteet, joita ei hyödynnetä, on kierrätystalous- ja jätelain 13 §:n mukaisesti luovutettava julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille. Liikejäteasetus koskee kaupallisia yhdyskuntajätteitä, rakennus- ja purkujätteitä ja tiettyjä muita asetuksen liitteessä lueteltuja jätteitä ja sitä sovelletaan kyseisten jätteiden tuottajiin ja haltijoihin sekä jäteseosten esikäsittelylaitosten toiminnanharjoittajiin (liikejäteasetus 1 §). Asetuksella veloitetaan kaikkia muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevien jätteiden tuottajia lajittelemaan jätteet. Asetuksen 3 §:n mukaan yksittäiset jätevirrat, kuten paperi, pahvi, lasi, muovi, metalli ja biologisesti hajoava keittiö- ja puutarhajäte on pidettävä erillään, varastoitava, kerättävä, kuljetettava ja vietävä hyödynnettäväksi erillään. Tällä tavoin on mahdollista saavuttaa mahdollisimman korkealuokkainen ja kattava jätteiden hyödyntäminen. Paperin, lasin, muovin ja metallin yhteiskeräys on kuitenkin sallittu, mikäli seos viedään lajiteltavaksi esikäsittelylaitokseen ja sillä tavoin voidaan saavuttaa yhtä hyvä jätteen puhtaus ja hyödyntäminen. Mikäli jätteiden lajittelu on teknisesti mahdotonta tai taloudellisesti kohtuutonta taikka toimivaltainen viranomaisen on yksittäistapauksessa myöntänyt poikkeuksen, jätteiden tuottaja saa jätteiden erilliskeräyksen sijasta muodostaa jätteistä hyödynnettävän jäteseoksen. Asetuksella kuitenkin säädetään myös sallittujen jäteseoksien koostumuksesta ja asetetaan tällaisten jäteseosten esikäsittelylaitoksille vähintään 85 prosentin hyödyntämisvaatimus. Lisäksi asetuksessa vaaditaan, että esikäsittelylaitoksen haltija, muun muassa pitämällä kirjaa, valvoo itse laitokseen tulevia ja laitoksesta lähteviä jätevirtoja, jotta hyödyntämiskiintiön täyttyminen pystytään laskemaan. Myös toimivaltainen viranomaisen valvoo liikejäteasetuksen säännösten noudattamista (liikejäteasetus 9 ja 10 §).¹⁸⁰

Kloepfer on maininnut, että kuntien tunkeutuminen houkutteleville jätteiden hyödyntämismarkkinoille on nostanut esiin myös kysymyksen siitä, toimiiko kunta kilpailun vastaisesti. Hänen mukaansa osavaltioiden säädökset määrittävät pitkälti kuntien yrityksiä koskevat reilun kilpailun edellytykset. Ensinnäkin osavaltioiden säädökset edellyttävät kuntien harjoittaman taloudellisen toiminnan olevan välttämätöntä jonkin julkisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Toiseksi edellytetään, etteivät yksityiset toimijat pystyisi hoitamaan yrityksen tavoitteita kuntaa paremmin tai vähintään yhtä hyvin. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin hankkeet, jotka määritellään kunnallisoikeudellisesti ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Jätteenkäsittelyn, myös hyö-

177 Kloepfer 2004, s.1792–1793 ja 1809.

178 Verordnung über die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen. 19.6.2002. (BGBl. I s. 1938).

179 http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gewerbeabfallv_hintergrund.pdf

180 http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gewerbeabfallv_hintergrund.pdf

dyntämisen¹⁸¹, on katsottu lukeutuvan tällaiseksi toiminnaksi. Klopfer on kuitenkin todennut, että huomioon on otettava myös yhteisöoikeudelliset säännökset. Kyse on tällöin etenkin siitä, lukeutuuko kunnallinen jätteenkäsittely EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 momentin poikkeuksen alaan. Klopfer ei ole tarkemmin selvittä näkemystään, mutta toteaa, että luovutusvelvollisuuden laajentaminen kunnallisille jätteenkäsittely-yrityksille on puolusteltavissa vain, jos se on yleisen edun vuoksi välttämätöntä. Julkisen tahon pysyvä jätteenkäsittelytoimintojen ylikapasiteetti, joka olisi täytettävissä vain kuntien yksinoikeudella, ei hänen mukaansa riitä oikeutukseksi.¹⁸²

3.4.2

Poissulkemismahdollisuus

Kierrätys- ja jätelain 15.3 §:n mukaan julkisoikeudelliset jätteenkäsittelijät voivat toimivaltaisen viranomaisen hyväksynnän nojalla sulkea jätehuoltovelvollisuutensa ulkopuolelle (jäljempänä ”poissulkemispäätös”) sellaiset jätteet, joita 24 §:n nojalla annetun asetuksen mukaisesti koskee takaisinottovelvollisuus, ja takaisinottovelvollisuuden täyttämiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin esimerkiksi siten, että jätteitä vastaanottava vastaanottolaitos on tosiasiallisesti käytettävissä. Poissulkemispäätöksen hyväksyvän viranomaisen on tarkastettava tällaisen takaisinottojärjestelmän kelvollisuus. Takaisinottojärjestelmän vuoksi tehtävä poissulkemispäätös voi koskea ainoastaan tiettyjä kotitalousjätteitä kuten pakkauksia.¹⁸³

Kierrätystalous- ja jätelain 15.3 §:n mukaan poissulkemispäätös voi koskea myös muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevia loppukäsiteltäviä jätteitä, jos niitä ei niiden luonteen, määrän tai ominaisuuksien vuoksi voida loppukäsitellä yhdessä kotitalouksissa syntyneiden jätteiden kanssa tai yksityinen kolmas tai yksityinen jätteenkäsittelijä voi toteuttaa jätteiden turvallisen ja ympäristövastuullisen loppukäsittelyn sopusoinnussa osavaltioiden jätetaloussuunnitelmien kanssa. Säännöksen kirjaimellisen tulkinnan mukaisesti kaupallisten jätteiden jätehuoltovelvollisuus rakentuisi seuraavasti: Pääsääntöisesti jätteiden tuottajat ja haltijat olisivat vastuussa jätteiden käsittelystä. Sikäli kun he eivät kuitenkaan pystyisi toteuttamaan omavastuutaan, voimaan astuisi julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden jätteenkäsittelyvelvollisuus ja vastaavasti jätteiden tuottajien ja haltijoiden luovutusvelvollisuus. Julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän edellä mainituin perustein tekemä poissulkemispäätös kuitenkin palauttaisi jätehuoltovelvollisuuden sille yksityiselle, joka puutteellisen jätteenkäsittelykykynsä vuoksi luovutti jätteet viranomaisen loppukäsiteltäväksi. Tällaiseen kehäasetelmaan tarjoaa ulospääsytien jätteenkäsittelytehtävien tai myös vastuiden antaminen yksityiselle jätteenkäsittelijälle tai kolmannelle. Tällainen mahdollisuus on tosin sekä jätteiden tuottajalla tai haltijalla että julkisoikeudellisella jätteenkäsittelijällä. Jotta välttyttäisiin järjestäytymättömän jätteenkäsittelyn vaaroilta, kahta edellä mainittua poikkeamispäätöstä koskevaa edellytystä on Klopferin mukaan tulkittava kumulatiivisesti, vaikka lain sanamuodon mukaan (laissa ”tai” eli ”oder”) poissulkemispäätöksen edellytykset ovat vaihtoehtoisia. Kumulatiivisen tulkinnan mukaan poikkeamispäätös on siten mahdollinen vain, jos jätteiden loppukäsittely ei ole mahdollista yhdessä kotitalousjätteiden kanssa, ja jos on olemassa yksityinen kolmas tai yksityinen jätteenkäsittelijä, joka pystyy huolehtimaan jätteiden ympäristövastuullisesta loppukäsittelystä, siten, että toiminta on sopusoinnussa osavaltioiden jättesuunnitelmien kanssa.¹⁸⁴

181 Tämä perustuu Düsseldorfin osavaltion korkeimmassa oikeudessa ratkaistuun tapaukseen 28.10.1999, NVwZ 2000, 111. Ks. Klopfer 2004, s. 1810.

182 Klopfer 2004, s. 1810.

183 Klopfer 2004, s.1811.

184 Klopfer 2004, s.1812–1813.

Muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevaa poissuljettavaa jätettä kutsutaan useissa osavaltioiden jätelaissa nimellä ”erityisjäte” (Sonderabfall). Poissulkemismahdollisuuden tarkoituksena on keventää julkisen jätteenkäsittelyn taakkaa. Poissulkemispäätökset myös ohjaavat elinkeinotoiminnanharjoittajia välttämään sellaisia jätteitä, jotka viranomaiset poissulkemispäätöksillään sulkevat jätehuoltovelvollisuuksiensa ulkopuolelle. Tällaiset jätteet ovat usein jätteenkäsittelyteknisesti ongelmallisia. Lisäksi poissulkemissäntely toteuttaa aiheuttamisperiaatetta vierittämällä jätehuoltovastuun jätteiden tuottajalle.¹⁸⁵ Esimerkiksi Bonnin kaupungin jätteenkäsittelymääräys¹⁸⁶ sisältää kaikki edellä mainitut kierrätystalous- ja jätelain sallimat poissulkemistapaukset (jätteenkäsittelymääräyksen 3 §).

3.4.3

Jätteen tuottajan ja haltijan luovutus- ja sietämisvelvollisuudet

Edellä on esitelty julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden jätehuoltovastuun laajuutta ja samalla siten määritetty jätteen tuottajien ja -haltijoiden luovutusvelvollisuuksien laajuutta. Samoin on todettu, että luovutus- ja sietämisvelvollisuudet turvaavat julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden tehtävien hoitamista. Kokoavasti voidaan sanoa, että kotitalousjätteet ovat pääsääntöisesti aina luovutusvelvollisuuden piirissä, ellei niitä hyödynnetä itse. Muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevien jätteiden luovutusvelvollisuus rajoittuu loppukäsiteltäviin jätteisiin, huomioiden lisäksi kohdassa 3.4.1 mainitut edellytykset ja julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden mahdollisuus tehdä poissulkemispäätös. Lisäksi Klopferin mukaan luovutusvelvollisuus ulottuu niin sanottuun ”villiin jätteeseen” (wilder Müll) eli sellaiseen jätteeseen, jonka kolmas on esimerkiksi oikeudenvastaisesti tai kiinteistön omistajan tahdon vastaisesti tuonut kiinteistölle. Siten kiinteistön omistaja on velvollinen puhdistamaan kiinteistönsä ja asettamaan jätteet noudettavaksi.¹⁸⁷

Kierrätystalous- ja jätelain 13.3 §:ssä säädetään jätteistä, jotka eivät ole luovutusvelvollisuuden piirissä. Poikkeukset pätevät niin yksityisistä kotitalouksista peräisin oleviin jätteisiin kuin muualta peräisin oleviin jätteisiin.¹⁸⁸ Kyseisen lainkohdan mukaan luovutusvelvollisuus ei koske jätteitä, jotka ovat kierrätystalous- ja jätelain 24 §:n nojalla annetun asetuksen mukaisesti lakisääteisten takaisinotto- ja palautusvelvollisuuksien kohteena (esimerkiksi pakkausjätteet) tai 25 §:n mukaisten vapaaehtoisen tuottajavastuuseen liittyvien toimenpiteiden kohteena. Luovutusvelvollisuutta ei myöskään ole, jos jätteet kerätään yleishyödyllisessä tai kaupallisessa tarkoituksessa asianmukaista ja turvallista hyödyntämistä varten. Tällainen hyödyntäminen on tosin pystyttävä kaupallisen keräyksen osalta todistamaan julkisoikeudellisille jätteiden käsittelijöille eikä toiminta saa vallitsevien julkisten etujen vastainen.¹⁸⁹ Esimerkiksi vanhojen vaatteiden keräyspisteet voivat olla lainkohdassa mainittua yleishyödyllistä jätteiden keräystä, johon ei sovelleta yleistä luovutusvelvollisuutta¹⁹⁰.

Lakisääteinen luovutusvelvollisuus modifioi aiempaa kunnallisoikeudellista niin sanottua liittymis- ja käyttämisspakkoa (Anschluss- und Benutzungszwang¹⁹¹), jota tosin edelleen osittain sovelletaan¹⁹². Liittymispakolla on Fritschin mukaan soveltamisalaa vielä silloin, kun kiinteistön omistaja on vuokrannut kiinteistönsä, sillä

¹⁸⁵ Klopfer 2004, s.1811–1812.

¹⁸⁶ Satzung über die Entsorgung von Abfällen in der Bundesstadt Bonn.

¹⁸⁷ Klopfer 2004, s. 1813.

¹⁸⁸ Fritsch 1996, s. 106.

¹⁸⁹ Klopfer 2004, s. 1815.

¹⁹⁰ Fritsch 1996, s. 105.

¹⁹¹ Kunnallinen käyttämisspakko velvoitti sääntelykohteita käyttämään tiettyä julkista laitosta. Fritsch 1996, s. 91.

¹⁹² Klopfer 2004, s. 1813.

luovuttamisvelvollisuus koskee ainoastaan jätteiden tuottajia tai haltijoita, eikä kiinteistönsä vuokrannut omistaja ole kumpikaan näistä.¹⁹³

NRW:n jätelain 9 §:ssä valtuutetaan julkisoikeudellinen jätteenkäsittelijä antamaan jätteenkäsittelymääräys (Satzung), joka voi sisältää säännöksiä liittymis- ja käyttämispakosta. Liittymis- ja käyttämispakon piirissä voi olla kaikenlainen yksityisissä kotitalouksissa syntyvä jäte, sikäli kun kyse ei ole jätteestä joka hyödynnetään itse¹⁹⁴. Liittymis- ja käyttämispakko voi koskea myös muista kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevia loppukäsiteltäviä jätteitä, mutta pakosta voidaan poiketa, jos jätteet loppukäsittelään tuottajien ja haltijoiden omissa laitoksissa, eikä vallitsevat julkiset edut vaadi jätteen luovutusta. NRW:n jätelain mukaan julkisten etujen katsotaan vaativan jätteen luovutusta, mikäli muutoin kunnallisen jätteenkäsittelylaitoksen käsittelyturvallisuus, jatkuvuus tai toimintakyky vaarantuisi¹⁹⁵.

Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa sijaitsevan Bonnin kaupungin jätteenkäsittelymääräyksen¹⁹⁶ 6 §:ssä säädetään liittymis- ja käyttämisoikeudesta sekä liittymis- ja käyttämispakosta. Jokaisella kaupungin kiinteistönomistajalla on oikeus liittää kiinteistönsä julkiseen jätteenkäsittelyjärjestelmään (liittymisoikeus, Anschlussrecht) ja jokaisella jätteenhaltijalla on oikeus käyttää kaupungin jätteenkeräysastioita (käyttämisoikeus, Benutzungsrecht). Vastaavasti säädetään, että se, jolla on oikeus liittyä jätteenkäsittelyjärjestelmään, on myös velvoitettu liittymään siihen. Myös muualta kuin kotitalouksista peräisin olevien jätteiden tuottajat tai haltijat saattavat olla velvollisia liittämään kyseiset kiinteistöt julkiseen jätteenkäsittelyjärjestelmään silloin, kun toiminnassa syntyy loppukäsiteltävää jätettä, jota ei loppukäsitellä omissa laitoksissa, tai vallitsevat julkiset edut edellyttävät loppukäsiteltävän jätteen luovuttamista, eikä tällaista jätettä ei ole suljettu keräyksen ja kuljetuksen ulkopuolelle (liittymispakko, Anschlusszwang). Lisäksi säädetään, että liittymiseen oikeutettu on myös velvoitettu luovuttamaan jätteet kaupungin jätteenkäsittelylaitokselle (käyttämispakko, Benutzungszwang). Käyttämispakon toteuttaminen alkaa käytännössä jäteastioiden vastaanottamisella. Bonnin jätteenkäsittelymääräyksen 7 ja 8 §:ssä säädetään kuitenkin käyttämispakkoon useita poikkeuksia ja vapautuksia.

Osavaltion oikeus tai kunnalliset määräykset sääntelevät, miten luovutusvelvollisuus käytännössä toteutuu¹⁹⁷. Käytännön tasolla onkin käytössä erilaisia keräys- ja vientijärjestelmiä. Yleensä keräysjärjestelmät ovat sellaisia, että jätteet noudetaan osaksi suoraan yksittäiseltä kiinteistöltä ja osin siten, että jätteen haltijan on keräyspäivänä asetettava jätteet jäteastiassa tai -säkissä kadulle keräystä odottamaan. Harmaa jäteastia tai jätessäkki on pääsääntöisesti tarkoitettu jäännösjätteelle, joka on aina sellaista loppukäsiteltäväksi tarkoitettua jätettä, joka noudetaan kotitalouksista, ja yleensä keltainen jäteastia on tarkoitettu pakkausjätteelle (näin myös Bonnin jätteenkäsittelymääräyksen mukaan). Usein on myös olemassa muitakin erivärisiä jätteenkeräysastioita tai -säkkejä, muun muassa kasviperäisille jätteille ja paperille. Esimerkiksi Bonnin jätteenkäsittelymääräyksen 15 §:ssä säädetään, että keräyspaperi kerätään kerran kuukaudessa, jolloin keräyspaperi on kyseisenä keräyspäivänä asetettava keräysreitillä tienvarrelle sinisessä keräystynnyrissä. Edelleen Bonnin jätteenkäsittelymääräyksen 17 §:n mukaan vihreät keräysastiat on tarkoitettu orgaanisille keittiö- ja puutarhajätteille. Myös biojäteastia on asetettava keräyspäivänä keräysreitillä varrelle, josta se noudetaan. Kaupungin biojätekeräykseen osallistuminen on kuitenkin vapaaehtoista, koska itse hoidettava kompostointi on siihen nähden ensisijainen.

¹⁹³ Fritsch 1996, s. 91.

¹⁹⁴ Julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän pyynnöstä jätteiden hyödyntäminen itsenäisesti on todistettava.

¹⁹⁵ Ks. kohta 3.4.1.

¹⁹⁶ Satzung über die Entsorgung von Abfällen in der Bundesstadt Bonn.

¹⁹⁷ Kloepfer 2004, s. 1813.

Lisäksi jätteiden keräystä toteutetaan aluekeräyksenä siten, että lähes joka kaupungissa on jäteastioita kierrätyslasille ja -paperille sekä toisinaan myös muoville, metallille sekä paristoille. On olemassa myös vastaanottopisteitä, joihin voi viedä pieniä määriä esimerkiksi rakennusjätteitä ja metalliromua. Esimerkiksi Bonnin kaupungissa on punaisia jäteasioita elektronisten pienlaitteiden keräystä varten. (jätteenkäsittelymääräys 18 §). Isokokoisia elektroniikkaromuja varten on kadunvarsi-keräysjärjestelmä. Keräyspäivä ilmoitetaan etukäteen, jolloin romut on asetettava keräysreitille varrelle. Muille isokokoisille jätteille (Sperrmüll) on usein olemassa tilausnoutopalveluita.¹⁹⁸ Bonnin kaupungin jätteenkäsittelymääräyksen mukaan tällainen isokokoinen jäte (Sperrgut) kuitenkin kerätään ja kuljetetaan automaattisesti neljännesvuosittain ja jäte on kyseisenä keräyspäivänä klo 7.00 asetettava keräysreitille tiensivuun (jätteenkäsittelymääräys 13 §). Yleisenä sääntönä Bonnin kaupungin jätteenkäsittelymääräyksessä säädetään, että jäteasioihin ei saa laittaa muuta kuin niihin tarkoitettua jätettä (jätteenkäsittelymääräys 9.4 §).

Luovuttamisvelvollisuutta täydentävät säännökset kiinteistönomistajan niin sanotuista sietämisvelvollisuuksista (Duldungspflichten). Kierrätys- ja jätelain 14 §:n mukaan ne tontin haltijat ja omistajat, joiden tontilla syntyy luovutusvelvollisuuksien kohteena olevaa jätettä, ovat velvollisia sietämään, että heidän tontilleen sijoitetaan tarpeellisia säiliöitä ja että tontilla käydään jätteiden keräystarkoituksessa eli säiliöt tyhjennetään.¹⁹⁹

3.4.4

Jätehuoltovelvollisuuden sisältö

Periaatteessa julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijään kohdistuu samanlaiset kierrätystalous- ja jätelain 4-7 §:n mukaiset jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelyvelvollisuudet kuin muutoin jätteiden tuottajiin ja haltijoihin. Julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän on lähtökohtaisesti hyödynnettävä myös sellaiset jätteet, jotka on luovutettu sen vuoksi, että niiden hyödyntäminen on ollut niiden tuottajalle tai haltijalle teknisesti mahdotonta tai taloudellisesti kohtuutonta. Hyödyntämisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos hyödyntäminen olisi myös julkisoikeudelliselle jätteenkäsittelijälle teknisesti mahdotonta tai taloudellisesti kohtuutonta. On kuitenkin huomioitava, että kun on kyse julkisoikeudellisesta jätteenkäsittelijästä, erityisesti taloudellista kohtuuttomuutta saatetaan arvioida tiukemmin kuin silloin, kun kyse on yksityisestä jätteenkäsittelyvelvollisesta.²⁰⁰

3.4.5

Julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän yksilöinti

Kierrätystalous- ja jätelaissa ei määritellä, mikä taho kussakin osavaltiossa konkreettisesti toteuttaa laissa määritellyt julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän tehtävät. Vanhan jätelain mukaan kunnat olivat yleisiä vastuutahoja, mutta vastuuta on siirretty enenevästi kuntien yhteenliittymille eli niin sanotuille piireille (Kreise) ja piirivapaille kaupungeille (Kreisfreie Städte)²⁰¹. NRW:n jätelain 5.1 §:n mukaan piirit ja piirivapaat kaupungit ovat kierrätystalous- ja jätelain mukaisia julkisoikeudellisia jätteenkäsittelijöitä. NRW:n jätelain 5.6 §:ssä kuitenkin täsmennetään, että jätteiden keräys ja niiden kuljettaminen käsittelylaitokseen on piireihin kuuluvien kuntien tehtävä, ja tältä osin he ovat kierrätystalous- ja jätelain tarkoittamia julkisoikeudellisia jätteidenkäsittelyviranomaisia.

¹⁹⁸ Fritsch 1996, s. 92.

¹⁹⁹ Kloepfer 2004, s. 1814.

²⁰⁰ Kloepfer 2004, s. 1811.

²⁰¹ Fritsch 1996, s. 76.

Viranomaisrakenne on NRW:n jätelain 34 §:ssä määritelty siten, että piirit ja piirivapaat kaupungit ovat alimpia jätetalousviranomaisia ja hierarkkisesti seuraavana ovat läänit. Ylin jätetalousviranomainen on ympäristönsuojelusta vastuussa oleva ministeriö. Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa asianomainen ministeriö on nimeltään ympäristö- luonnonsuojelu- ja maatalous- ja kuluttajansuojaministeriö (Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz). Ylempi jätetalousviranomainen valvoo alemmaa jätetalousviranomasta (NRW:n jätelaki 37 §).

NRW:n jätelain 5.7 §:n mukaan piirit, piirivapaat kaupungit ja piiriin kuuluvat kunnat voivat tehtäviään täyttääkseen perustaa kunnallisia yhteistyöelimiä. Ilmeisesti kyse on tällöin niin sanotusta Zweckverband -yhteistyömuodosta eli tietyn tehtävän hoitamiseksi muodostettavasta yhteistyöelimestä²⁰². Samassa momentissa valtuutetaan jätehuoltotehtävistä vastuussa olevat piirit, piirivapaat kaupungit ja piiriin kuuluvat kunnat myös antamaan tehtävät kolmannen hoidettavaksi. NRW:n jätelaissa ei määritellä tarkemmin, mitä tehtäviä voidaan antaa kolmannen hoidettavaksi. Näin ollen tehtävien siirtäminen määräytynee kierrätystalous- ja jätelain mukaan. Jätehuoltotehtävien ja -vastuiden siirtämistä käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.6.

3.5

Ulkopuolinen jätehuoltotehtävien toteuttaja

Kun jätteen hyödyntämis- tai käsittelytehtäviä annetaan jonkun kolmannen hoidettavaksi, on erotettava kaksi erilaista tilannetta, joissa vastuu oikeudellisesti kohdentuu eri tavoin. Ensinnäkin jätehuoltotehtävien käytännön toteuttaminen voidaan antaa kolmannen hoidettavaksi (Beauftragung), jolloin kolmas on eräänlainen apulainen, ja vastuu tehtävän hoitamisesta säilyy tehtävän antajalla. Toiseksi jätehuoltotehtävät voidaan kokonaan siirtää (Übertragung) kolmannen hoidettavaksi, jolloin myös vastuu siirtyy siirtäjältä kolmannelle.²⁰³

3.5.1

Jätehuoltotehtävien antaminen ulkopuoliselle

3.5.1.1

Ulkopuolinen kolmas taho

Kierrätystalous- ja jätelain 16.1 §:n mukaan jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelmämisestä vastuussa olevat tahot voivat antaa jätteenkäsittelyvelvollisuuksiensa täyttämisen ulkopuolisen kolmannen (Dritte) hoidettavaksi. Säännös ei vaikuta luovutusvelvollisuuksiin, koska luovutusvelvolliset eivät ole lainkohdassa tarkoitettuja ”hyödyntämisestä ja loppukäsittelmämisestä vastuussa olevia tahoja”. Ulkopuolinen kolmas taho, jolle tehtävät annetaan hoidettavaksi, voi periaatteessa olla kuka tahansa luonnollinen tai juridinen henkilö ja siten myös julkisoikeudellinen taho. Käytännössä jätehuoltotehtävät annetaan kuitenkin yleensä jätehuoltoyrityksen hoidettavaksi. Ulkopuolisen kolmannen tahon tekemä työ on ainoastaan avunantoa tehtävistä vastuussa oleville, sillä kierrätystalous- ja jätelain mukaan vastuu velvollisuuksien täyttämisestä säilyy toimeksiantajilla. Edellytyksenä sille, että kolmas hoitaa jätehuoltotehtäviä vaaditaan riittävää tehtävien hoidon edellyttämää luotettavuutta. Luotettavuudella tarkoitetaan toisaalta riittävää jätehuoltotehtävien vaatimaa asiantuntemusta sekä toisaalta tiettyä tehtävän edellyttämää taloudellista suorituskyyä.²⁰⁴

202 Fritsch 1996, s. 77.

203 Kloepfer 2004, s.1803.

204 Fritsch 1996, s. 80–81; Kloepfer 2004, s.1804.

3.5.1.2

Yhteisöt

Kierrätystalous- ja jätelain 17 § sisältää säännökset niin sanottujen yhteisöjen (Verbände) perustamisesta jätehuoltotehtäviä hoitamiseksi. Erotuksena julkisoikeudellisista jätteenkäsittelijöistä, kierrätystalous- ja jätelain 17 §:n mukaisesti perustettuja yhteisöjä voidaan pitää yksityisoikeudellisina jätteenkäsittelijöinä. Tällaisia yhteisöjä voivat lain mukaan perustaa teollisista tai kaupallisista yrityksistä samoin kuin muista sellaisista taloudellisista yrityksistä sekä julkisista laitoksista peräisin olevien jätteiden tuottajat ja haltijat. Yhteisöjen perustamisen tarkoituksena on antaa jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelyvelvollisuuksien täyttäminen niiden hoidettavaksi. Jätehuoltotehtävien antaminen yhteisön hoidettavaksi ei kuitenkaan poista jätteiden valmistajien ja haltijoiden vastuuta velvollisuuksien täyttämisestä. Yhteisöiltä vaaditaan riittävää luotettavuutta tehtävien hoitoon.²⁰⁵

Kierrätystalous- ja jätelain 17.2 §:n mukaan julkisoikeudelliset jätteenkäsittelijät ja talouselämän itsehallintoyhteisöt voivat pyrkiä tällaisten yhteisöjen muodostamiseen ja osallistua niihin. Periaatteissa aloite yhteisöjen perustamiseen pitäisi kuitenkin tulla jätteiden tuottajilta ja haltijoilta. Kierrätystalous- ja jätelaki ei sisällä tarkempia säännöksiä perustettavien yhteisöjen oikeudellisesta luonteesta tai muodosta, joten perustajat voivat lähtökohtaisesti vapaasti päättää niistä. Lain sanamuodosta on kuitenkin pääteltävissä, että yhteisöllä tarkoitettaisiin kuitenkin oikeushenkilöä.²⁰⁶

3.5.1.3

Talouselämän itsehallintoelinten yhteenliittymät

Myös talouselämän itsehallintoelimet (Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft) voivat kierrätys- ja jätelain 18.1 §:n nojalla perustaa yhteenliittymiä (Einrichtungen), joille jätteiden tuottajat ja haltijat voivat antaa jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelyvelvollisuutensa hoidettavaksi. Jätehuoltotehtävien antaminen tällaisten yhteenliittymien hoidettavaksi ei poista jätteiden valmistajien ja haltijoiden vastuuta jätehuoltovelvollisuuksiensa täyttämisestä. Talouselämän itsehallintoelimillä tarkoitetaan lainkohdan mukaan niin teollisuuden, kaupanalan käsityöalan kuin maatalouden kauppakamareita. Itsehallintoelimet ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia, mutta jätehuoltotehtäviä varten perustettavat yhteenliittymät ovat yksityisoikeudellisesti järjestettyjä, minkä vuoksi myös ne käsitetään yksityisoikeudellisiksi jätteenkäsittelijöiksi erotuksena julkisoikeudellisista jätteenkäsittelijöistä. Yhteenliittymän tulee olla riittävässä määrin luotettava taho hoitamaan tehtävää. Ajatuksena tällaisten yhteenliittymien perustamisessa on, että ne taloudellisen ja organisatorisen asemansa turvin todennäköisesti yleensä pystyisivät hoitamaan yksittäisiä jätteenhaltijoita varmemmin jätehuoltotehtäviä.²⁰⁷

3.5.2

Jätehuoltotehtävien ja -vastuiden siirtäminen

3.5.2.1

Ulkopuolinen kolmas taho

Edellä on käsitelty jätehuoltotehtävien antamista ulkopuolisen hoidettavaksi ilman, että tehtävien siirto vaikuttaa jätehuoltovelvollisen vastuuseen (Beauftragung). Tämän lisäksi kierrätystalous- ja jätelaissa mahdollistetaan jätehuoltotehtävien siirtä-

²⁰⁵ Fritsch 1996, s. 78; Kloepfer 2004, s.1804.

²⁰⁶ Fritsch 1996, s. 79–80; Kloepfer 2004, s. 1804–1805.

²⁰⁷ Fritsch 1996, s. 79–80; Kloepfer 2004, s. 1804–1805.

minen kolmannen hoidettavaksi siten, että myös vastuu velvoitteiden täyttämisestä siirtyy (Übertragung). Kierrätystalous- ja jätelain 16.2 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen voi tietyin edellytyksin hakemuksesta antaa suostumuksen jätehuoltotehtävien ja -vastuiden siirtämiselle. Laista ei selkeästi ilmene, mikä taho on oikeutettu tekemään hakemuksen viranomaiselle. Koska aloiteoikeutta ei ainakaan ole nimenomaisesti rajoitettu, se voidaan myöntää melko vapaasti. Käytännössä aloiteoikeutta käyttää joko jätteenkäsittelijä, jolta tehtäviä siirretään tai se kolmas, jonka hoidettavaksi tehtäviä on tarkoitus siirtää.²⁰⁸

Kierrätystalous- ja jätelain 16.2 §:n mukainen jätehuoltotehtävien ja -vastuiden siirtäminen poikkeaa 1 momentin mukaisesta tilanteesta, jossa kolmas taho on ainoastaan apuna jätehuoltovastuiden täyttämisessä myös siten, että kaikki jätteiden hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn velvoitetut eivät voi 2 momentin nojalla siirtää tehtäviään ja vastuitaan, vaan ainoastaan julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden (eli kierrätystalous- ja jätelain 15, 17 tai 18 §:n mukaisilla jätteenkäsittelijöillä) velvollisuudet voidaan 2 momentin nojalla siirtää. Näin ollen yksityiset jätteen tuottajat ja haltijat eivät voi siirtää vastuitaan kolmannelle. Säännöksen tarkoituksena on vähentää julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden taakkaa²⁰⁹. Silloin, kun jätehuoltotehtävien toteuttamiseksi on perustettu yhteisöjä taikka taloudellisten itsehallintoelimien yhteenliittymiä ja näiden tehtävät ja vastuut siirretään kolmannelle, on kyseisten elinten perustaminen nähtävä ikään kuin välivaiheena lopulliselle tehtävien ja vastuiden siirtämiselle.²¹⁰

Kierrätystalous- ja jätelain 16.2 §:ssä asetetaan kolme edellytystä velvollisuuksien siirtämiselle. Ensinnäkin kyseessä olevan kolmannen on oltava asiantunteva, ammattitaitoinen ja luotettava. Toiseksi siirrettyjen velvollisuuksien hoitaminen on oltava varmaa, ja kolmanneksi velvollisuuksien siirtäminen ei saa olla vastoin vallitsevia julkisia etuja. Jälkimmäisillä tarkoitetaan niin yleisiä kuin yksityisiä julkisia etuja. Näiden edellytysten lisäksi kierrätys- ja jätelain 16.4 §:ssä säädetään, että jätteenkäsittelyvelvollisuudet voidaan siirtää kolmannelle vain määräajaksi. Lisäksi siirtämissä päätöksiin voidaan liittää tiettyjä sivuehtoja, erityisesti siten, että myöntävä päätös on ehdollinen. Edelleen siirtämiselle voidaan asettaa tiettyjä takaisinottoehtoja tai -varauksia.²¹¹

Kierrätys- ja jätelain 16.2 §:n mukaisten edellytysten täyttymisen toteen näyttämistä on säännelty kierrätys- ja jätelain 16.3 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan näyttääkseen toteen 16.2 §:n mukaisten kolmannen tahon on esitettävä jätetaloussuunnitelma ("Abfallwirtschaftskonzept"). Suunnitelman tulee sisältää 1) tiedot hyödynnettävien ja huollettavien jätteiden laadusta, määrästä ja sijaintipaikasta 2) esitys tehdyistä tai suunnitelluista toimenpiteistä jätteiden hyödyntämiseksi tai niistä loppukäsittelyksi 3) esitys seuraavalle viidelle vuodelle suunnitelluista jätteenkäsittelykeinoista mukaan lukien tiedot tarpeellisesta sijainti- ja laitossuunnittelusta sekä niiden ajoittumisesta ja 4) selvitys sellaisista kohdassa 1 mainituista jätteistä, jotka hyödynnetään tai loppukäsitetään Saksan liittotasavallan ulkopuolella. Jätetaloussuunnitelma on aluksi esitettävä viideksi vuodeksi ja päivitettävä aina viiden vuoden välein, mikäli kuin toimivaltainen viranomainen ei toisin määrää. Vuosittain sen jälkeen, kun vuosi on kulunut siitä, kun velvollisuudet on siirretty, on laadittava ja esitettävä niin sanottu jätetilinpäätös ("Abfallbilanz"), josta tulee ilmetä tiedot 1 ja 4 kohtien perusteella mainittujen jätteiden laadusta, määrästä, syntymisestä ja sijaintipaikasta. Mikäli jätetilinpäätöksen laatimiskaudella jätteitä on loppukäsitelty hyödyntämisen

²⁰⁸ Fritsch 1996, s. 82–84; Kloepfer 2004, s.1805.

²⁰⁹ Käytännössä julkisoikeudelliset jätteenkäsittelijät ovat kuitenkin olleet haluttomia luopumaan jätehuoltovastuistaan, minkä vuoksi säännöksellä ei ole juuri ollut käytännön merkitystä. Ks. Bree 2005, s. 480.

²¹⁰ Fritsch 1996, s. 82–84; Kloepfer 2004, s.1805.

²¹¹ Fritsch 1996, s. 84–86.

sijasta, jätetilinpäättöksen tulee sisältää erikseen perustelut sille, miksi kyseinen jäte ei ole ollut hyödyntämiskelpoista.

Lisäksi on huomattava, että yksityisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden velvoitteiden siirtäminen kolmannelle vaatii tuekseen aina julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden suostumuksen. Vaatimuksen yhtenä tarkoituksena on antaa julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille mahdollisuus valvoa jätteenkäsittelyinfrastruktuurin ja -verkoston toimivuutta.²¹²

3.5.2.2

Yhteisöt ja talouselämän itsehallintoelinten yhteenliittymät

Kierrätystalous- ja jätelain 17 ja 18 §:ssä säädetään jätteiden tuottajien ja haltijoiden jätehuoltotehtävien ja -vastuiden siirtämisestä kyseisten lainkohtien mukaan perustetuille yhteisöille taikka talouselämän itsehallintoelinten yhteenliittymille. Toimivaltainen viranomainen voi yhteisöjen tai yhteenliittymien hakemusten perusteella ja yhteisymmärryksessä julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden kanssa kokonaan tai osittain siirtää jätteen tuottajien ja haltijoiden velvollisuudet yhdistysten tai yhteenliittymien hoidettavaksi. Kyse on siis tilanteesta, jossa sekä jätehuoltotehtävien käytännön toteuttaminen että vastuu tehtävien hoitamisesta siirtyvät. Asetelma on samantapainen kuin silloin, kun julkisten tai yksityisten jätteenkäsittelijöiden tehtäviä ja vastuita siirretään kolmannelle, mutta nyt puheena olevassa tilanteessa on kyse yksittäisten jätteiden tuottajien ja haltijoiden tehtävien ja vastuiden siirtämisestä. Kuten edellä on esitetty, yhteisöt ja yhteenliittymät voivat myös tällöin siirtää tehtäviensä hoitamisen ja vastuun siitä edelleen kolmannelle, jolloin yhteisöjen ja yhteenliittymien perustaminen ja tehtävien ja vastuiden siirtäminen niille on nähtävissä ainoastaan välivaiheena.²¹³

Edellytykset jätehuoltotehtävien siirtämiselle yhteisöille tai yhteenliittymille ovat varsin samankaltaiset kuin edellä on esitetty jätehuoltotehtävien kolmannelle siirtämisen yhteydessä. Siirtäminen ei saa olla vallitsevien yleisten etujen vastaista, ja edellytysten toteennäyttämiseksi on laadittava ja esitettävä edellä kuvatut jätetaloussuunnitelmat ja jätetilinpäättökset. Lisäksi kierrätys- ja jätelain 17.3 §:n mukaan vaatimuksena on, että siirrettyjen velvollisuuksien hoitaminen on varmaa, etenkin siten, jätteet loppukäsittelään turvallisesti ja sopusoinnussa osavaltioiden jätetaloussuunnitelmien kanssa. Erityisenä edellytyksenä on, että yhdistyksen tai yhteenliittymän tarkoitus ei muutoin toteutuisi, mikäli jätehuoltotehtäviä ja -vastuita ei siirrettäisi. Siirtämiss päätöksen tekee toimivaltainen viranomainen, ja siirtäminen vaatii myös tässä tapauksessa tuekseen julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän suostumuksen. Velvollisuuksien siirtämiseen yhdistysten hoidettavaksi sovelletaan myös edellä esitettyjä määräaika rajoituksia ja päätöksen reunaehtoja koskevaa 16.4 §:ää.²¹⁴

Kierrätystalous- ja jätelain 17.4 ja 18.2 §:ssä valtuutetaan toimivaltainen viranomainen osoittamaan yhteisölle tai yhteenliittymälle myös muita kuin hakemuksesta siirrettyjä jätteenkäsittelyvelvollisuuksia. Toimivaltainen viranomainen voi yhteisön tai yhteenliittymän tarkoituksen rajoissa määrätä yhteisön tai yhteenliittymän loppukäsittämään tietyn alueen kaikki jätteet. Viranomainen voi määrätä tällaisesta velvoitteesta, sikäli kuin velvoite on tarpeen yleisten etujen ja hyvinvoinnin suojaamiseksi ja jätteiden tuottajat ja haltijat eivät itse pysty huolehtimaan velvollisuuksistaan. Säännöksen eräänä tarkoituksena on estää yhteisöjä tai yhteenliittymiä valikoimaan kokonaisjätteistä vain ”rusinat pullasta” ja siten jättämään julkisoikeudellisten jät-

212 Fritsch 1996, s. 82–84; Klopfer 2004, s.1805.

213 Fritsch 1994, s. 83; Klopfer 2004, s. 1806.

214 Fritsch 1996, s. 78–79; Klopfer 2004, s. 1806.

Sikäli kun jätteen hyödyntämis- ja loppukäsittelytehtäviä ja vastuu niistä on edellä esitettyjen säännösten nojalla siirretty yksityisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille eli yhteisöille tai yhteenliittymille, heidän asemansa on tuolloin verrattavissa julkisoikeudelliseen jätteenkäsittelijään. Näin ollen yhteisöillä ja yhteenliittymillä on kierätystalous- ja jätelain 17.5 ja 18.2 §:n nojalla oikeus periä maksuja. Maksuperusteen (säännöstön) tulee kuitenkin olla toimivaltaisen viranomaisen hyväksymä. Lisäksi jätteiden tuottajien ja haltijoiden tulee täyttää luovutus- ja sietämisvelvollisuutensa yksityisoikeudellisia jätteenkäsittelijöitä kohtaan. Yksityisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden vaatimuksesta jätteet on myös säilytettävä erillään toisistaan ja ne on toimitettava tietyille keräyspaikoille tai käsittelylaitoksiin. (KrW-/ AbfG 17.6 §). Toisaalta selvyynen vuoksi säädetään, että velvollisuuksien siirtyminen yhteisöille tai yhteenliittymille ei vaikuta jätteiden tuottajien ja haltijoiden toimivaltaan käsitellä jätteet itse.²¹⁶

Loppukäsittelylaitoksen toiminnanharjoittaja

Tuotevastuu

Kuten edellä on esitetty, tuotevastuu (Produktverantwortung)²¹⁹ on Saksan nykyisen jätepolitiikan kulmakivi. Tuotevastuujärjestelmällä voidaan velvoittaa tuotteiden valmistajat ottamaan huomioon kierrätystalouden vaatimukset jo tuotteita valmistaessa. Tuotevastuu nivoutuu myös kierrätystaloutta tukevien jätteenkäsittelyratkaisujen kehittämiseen. Tuotevastuuta on Saksassa konkreettisesti toteutettu taloudellisten toimijoiden vapaaehtoisten sitoumuksien (Freiwillige Selbstverpflichtung) avulla. Jos tällaiset vapaaehtoiset ratkaisut ovat osoittautuneet riittämättömiksi, liittohallitus on

219 Saksassa ei tunneta tuottajavastuun käsitettä (Produzentenverantwortung), vaan käytetään termiä tuotevastuu (Produktverantwortung), jolla tuottajavastuun tapaisesti tarkoitetaan vastuuta tuotteen aiheuttamista ympäristövaikutuksista. Tuotevastuu ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan tuotteen valmistajiin, vaan myös muihin tuotteen elinkaaren aikaisiin osilaisiin. Ks. Abfallvermeidung und -verwertung durch das Prinzip der Produzentenverantwortung, s. 10–14.

antanut sitovia asetuksia. Asetuksia on annettu seuraavista tuotteista tai hyödykkeistä: pakkaukset, ajoneuvot, paristot, sähkö- ja elektroniikkalaitteet sekä öljy.

Mikäli lainsäätaja on säätänyt takaisinottovelvollisuuksista, tuotteiden valmistajat tai jakelijat ovat vastuussa jätehuollon järjestämisestä jätteiden tuottajien ja haltijoiden sijaan. Tältä osin väistyy myös julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden jätteenkäsittelyvelvollisuudet samoin kuin luovutusvelvollisuudet julkisoikeudellisia jätteenkäsittelijöitä kohtaan. Seuraavassa käsitellään laajemmin tuotevastuuta koskevia säännöksiä.

3.6.1

Kierrätystalous- ja jätelain säännökset

Kierrätystalous- ja jätelain 3 luku sisältää tuotevastuuta koskevia säännöksiä. Luvun 22 §:ssä säädetään yleisesti, että tuotevastuu koskee tuotteiden kehittäjiä, valmistajia tai jakelijoita. Tuotevastuun toteuttamiseksi tuotteet olisi suunniteltava siten, että niiden tuotantoprosessin ja koko elinkaaren aikana syntyy mahdollisimman vähän jätteitä ja että tuotteiden käytön jälkeen syntyneet jätteet on mahdollista hyödyntää tai loppukäsittää ympäristön kannalta vastuullisella tavalla. Tuotteiden valmistamisessa tulisi pyrkiä käyttämään hyödynnettäviä jätteitä tai sekundäärisiä raaka-aineita. Tuotteissa tulisi myös olla merkintä niiden sisältämisestä haitallisista pitoisuuksista, jotta voidaan varmistaa tuotteiden käytön jälkeinen jätteiden ympäristövastuullinen hyödyntäminen ja loppukäsittely. Lisäksi tuotteissa pitäisi olla merkintä niihin liittyvästä palautus-, uudelleenkäyttö- ja hyödyntämismahdollisuuksista ja -velvollisuuksista. Tuotevastuu käsittää myös tuotteiden käytön jälkeisen jätteiden takaisinottamisen sekä niiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn (KrW-/AbfG 17.6 §).

Kierrätystalous- ja jätelain 23 ja 24 §:ssä valtuutetaan liittohallitus asetuksilla säätämään 22 §:n mukaista tuotevastuuta määrittävistä konkreettisista velvoitteista. Kierrätystalous- ja jätelain 23 §:n mukaan liittohallitus voi säätää seuraavista seikoista:

- tiettyjä tuotteita, erityisesti pakkauksia ja säiliöitä, saa tuoda markkinoilla vain tiettyyn tarkoitukseen tai, mikäli niillä on tietty ominaisuudet²²⁰;
- tiettyjä tuotteita ei saa tuoda lainkaan markkinoille, jos niistä syntyvien jätteiden jätehuollon yhteydessä ei pystyttäisi estämään haitallisten aineiden vapautumista, tai tällaisesta estämisestä aiheutuisi suhteettomia kustannuksia, tai jos niiden ympäristövastuullista loppukäsittelyä ei pystytä muulla tavoin varmistamaan;
- tiettyjä tuotteita saa tuoda markkinoille vain sellaisessa tietyssä muodossa, joka helpottaa jätehuoltoa, erityisesti siten, että uudelleenkäyttö tai hyödyntäminen helpottuu;
- tietyt tuotteet on merkittävä tietyllä tavalla, jotta voidaan erityisesti varmistaa kierrätystalous- ja jätelain 5 §:n mukaisten perusvelvollisuuksien täyttäminen tuotteiden takaisinoton jälkeen;
- tietyt sellaiset tuotteet, joista niiden käytön jälkeen jäljelle jääviin jätteisiin yleensä jää myrkyllisiä aineita, saadaan tuoda markkinoille vain, jos ne on merkitty tavalla, joka osoittaa, että on välttämätöntä, että tuotteet niiden käytön jälkeen palautetaan niiden valmistajalle tai myyjälle;
- jos tuotteita koskee 24 §:n mukainen takaisinotto- ja palautusvelvollisuus, tuotteiden myyntipaikassa on ilmoitettava niiden palautusmahdollisuudesta;
- pantilliset tuotteet on merkittävä asianmukaisesti, tarvittaessa tiedoilla pantin suuruudesta.

²²⁰ Esimerkiksi pakkausjäteasetuksen 13 §:ssä kielletään pakkausten markkinoille saattaminen, mikäli tietyt raskasmetallipitoisuudet ylittyvät.

Kierrätystalous- ja jätelain 24.1 §:ssä valtuutetaan liittohallitus asetuksella säätämään tuotteiden valmistajia ja jakelijoita koskevista velvoitteista. Asetuksella voidaan säätää, että tietyt tuotteet on otettava takaisin ja että takaisinotto on varmistettava sopivin toimenpitein, erityisesti takaisinotto- tai panttijärjestelmän avulla. Voidaan myös edellyttää, että tietyt tuotteita ei saada tuoda markkinoille ilman, että tarjotaan palautusmahdollisuus. Lisäksi asetuksella voidaan määrätä, että tietyt tuotteet on otettava takaisin niiden luovutuspaikalla. Tuotteiden valmistajat ja jakelijat voidaan myös velvoittaa pitämään kirjaa takaisinotettujen jätteiden laadusta, määrästä, hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä, säilyttämään tiedot sekä pyynnöstä esittämään selonteon viranomaisille.

Kierrätystalous- ja jätelain 24.2 §:ssä valtuutetaan liitovaltion hallitus antamaan myös jätteiden tuottajia, haltijoita sekä tiettyjä jätteenkäsittelijöitä koskevia asetuksia. Ensinnäkin asetuksella voidaan määrätä, että jätteiden haltijoiden on luovutettava jätteet tuotteiden valmistajalle tai jakelijalle. Lisäksi voidaan säätää luovutustavasta ja lain 15, 17 ja 18 §:n mukaisten jätteenkäsittelijöiden myötävaikutusvelvollisuudesta²²¹ ja velvollisuudesta luovuttaa tietyt jätteet tuotevastuussa oleville tuotteiden valmistajille ja jakelijoille. Edelleen liitovaltion hallitus voi asetuksella määrätä, mikä taho on velvollinen maksamaan takaisinottokustannukset sekä takaisinotettujen tuotteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelykustannukset.

Takaisinottovastuu on keskeinen tuotevastuuta konkretisoiva, lainsäätäjän käytettävissä oleva keino. Tuotteiden käytöstä poistamisen jälkeistä fyysistä takaisinottoa seuraa kierrätystalous- ja jätelain 26 §:n mukaan vastuu jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelemisestä. Yleensä tuotevastuussa oleva tuotteiden valmistaja tai jakelija vastaa myös takaisinotto-, hyödyntämis- ja loppukäsittelykustannuksista.²²²

3.6.2

Pakkausasetus

Saksassa säädettiin jo vuonna 1991 eli jo ennen EU:n pakkausjätedirektiiviä²²³ ensimmäinen pakkauksia koskeva asetus²²⁴, jonka tavoitteena oli vähentää pakkauksijätteiden määrää. Asetuksella toteutettiin tuotevastuuta eli pakkausten valmistajat ja jakelijat saatettiin vastuuseen tuotteistaan niiden valmistamisesta lähtien, niistä syntyvien jätteiden loppukäsittelyyn saakka. Vastuu toteutettiin takaisinotto- ja hyödyntämisvelvollisuuksilla. Vuonna 1998 säädettiin uusi, nykyisin voimassa oleva pakkausasetus²²⁵ (Verpackungsverordnung), joka sopeutettiin vastaamaan EU:n pakkausjätedirektiivin vaatimuksia. Pakkausasetus noudattaa jätehierarkian periaatteita ja siinä asetetaan EU:n pakkausjätedirektiivin mukaiset prosentuaaliset hyödyntämistavoitteet pakkauksille²²⁶.

Pakkausasetus koskee kaikkia markkinoille tuotuja ja kierrätystalous- ja jätelain soveltamisalaan kuuluvia pakkauksia riippumatta niiden materiaali koostumuksesta tai siitä, missä niistä syntyy jätettä. Pakkausasetuksen 4–7 §:ssä säädetään pakkauksien

221 Asetuksella voidaan esimerkiksi säätää, että jätteenkäsittelijöiden on otettava osaa tuotteiden valmistajien ja jakelijoiden takaisinottojärjestelmään. Tällöin tuotteiden valmistaja ei enää voi täysin vapaasti päättää, miten takaisinottovelvollisuuden täyttäminen järjestetään, vaan jätteenkäsittelijöiden kanssa on tehtävä yhteistyötä. Ks. Fritsch 1996, s. 127.

222 Kloepfer 2004, s. 1760.

223 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 (94/62/EY).

224 Verpackungsverordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen 12.6.1991 (BGBl. I 1991, s. 1234).

225 Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen 21.8.1998 (BGBl. I, s.2379).

226 Kloepfer 2004, s.1761.

valmistajia²²⁷ ja jakelijoita²²⁸ koskevista takaisinotto- ja hyödyntämisvelvollisuuksista ja 8–10 §:ssä takaisinotto- ja panttisäännöksistä.²²⁹

Nykyisen pakkausasetuksen nojalla pakkausten valmistajien ja jakelijoiden on huolehdittava maksutta kuluttajapakkausjätteiden takaisinottamisesta pakkausten loppukäyttäjiltä sekä pakkausjätteiden uudelleenkäyttämistä tai niiden hyödyntämisestä. Valmistajat voivat huolehtia velvoitteidensa täyttämisestä itse tai vaihtoehtoisesti liittyä sellaiseen järjestelmään²³⁰, joka huolehtii, että pakkausjätteet noudetaan joko suoraan yksityisiltä loppukäyttäjiltä tai näiden välittömästä läheisyydestä. Ottamalla osaa tällaiseen kollektiiviseen takaisinottojärjestelmään pakkausten valmistajat ja jakelijat vapautuvat yksilöllisestä takaisinottovastuustaan (pakkausasetus 6.3 §). Pakkausasetuksessa ei säännellä, miten tällainen järjestelmä tulisi muodostaa ja rahoittaa, vaan ratkaisut on jätetty talouselämän itse sääntelyn varaan.²³¹

Ennakoiden pakkausasetuksen 6.3 §:ssä asetettua valintamahdollisuutta Saksassa perustettiin jo vuonna 1990 vastuuorganisaatio, jonka nimi oli ”Der Grüne Punkt Duales System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbh”. Vuonna 1997 organisaatio muutettiin osakeyhtiömuotoiseksi ja sen nimeksi tuli ”Der Grüne Punkt Duales System Deutschland AG” (DSD). Vuodesta 2003 lähtien on perustettu myös muita yrityksiä, jotka ovat kehittäneet vastaavia keräysjärjestelmiä. Järjestelmät vastaavat käytettyjen kuluttajapakkausten kotitalouskeräyksestä, niin lajittelusta sekä niiden kuljettamisesta hyödynnettäväksi. Jätehuollon rahoittamiseksi yhtiöt keräävät toimintaan liittyneiltä valmistajilta ja jakelijoilta lisenssimaksuja. DSD:n järjestelmään osallistuneet valmistajat ja jakelijat saavat lisenssimaksua vastaan käyttää pakkauksista vihreän pisteen (”Grüne Punkt”) tunnusta, joka osoittaa kuluttajalle, että pakkaus on mukana keräys- ja kierrätysjärjestelmässä. Hinta vaihtelee pakkauksissa käytetyn materiaalin ja sen kierrätyskustannusten mukaan. Yleensä pakkausten valmistajat ja jakelijat siirtävät lisenssimaksut tuotteiden kustannuksiin, jolloin lopullinen kustannus jää loppukäyttäjien maksettavaksi.²³²

Loppukäyttäjän tulee palauttaa vihreällä pisteellä varustetut käytetyt pakkaukset keltaisiin jäteastioihin, jotka on nimenomaan tarkoitettu pakkausjätteille. Pakkausasetuksen 6.3 §:n mukaisten järjestelmien vastuulla on toimittaa pakkausjätteet hyödynnettäviksi. Yksityiset takaisinottojärjestelmät on sovittava yhteen samalla alueella olemassa olevien julkisoikeudellisten jätteenkäsittelijöiden keräys- ja hyödyntämisjärjestelmien kanssa. Yksityinen toimija voi siten myös sopia, että julkisoikeudellinen jätteenkäsittelijä vastiketta vastaan ottaa myös pakkausjätteet (keltaisessa säkissä) mukaan jäännösjätteen noudon yhteydessä tai että ne voidaan viedä aluekeräyspisteisiin.²³³

Kollektiivisen keräysjärjestelmän ongelmana on ollut niin sanotut vapaamatkustajat, jotka eivät liity järjestelmään, mutta kuitenkin hyötyvät siitä, sillä kuluttajat eivät käytännössä erottele erikseen pakkauksia, joissa vihreä pistettä ei ole.²³⁴ Muun muassa tämän ongelman ratkaisemiseksi Saksassa on vireillä viiden muutos pakkausasetukseen²³⁵. Muutos tulee pian voimaan, sillä liittoneuvosto hyväksyi sitä koskevan liittohallituksen esityksen 20.12.2007. Esityksen 6.1 §:n mukaan yksityisissä kotitalouksissa syntyvien pakkausjätteiden tuottajavastuullisten on tulevaisuudessa

227 Valmistajilla tarkoitetaan asetuksen 3.8 §:n mukaan jokaista, joka valmistaa pakkauksia, pakkausmateriaaleja ja sellaisia tuotteita, joista pakkauksia voidaan suoraan valmistaa tai tuo maahan pakkauksia.

228 Jakelijalla tarkoitetaan asetuksen 3.8 §:n mukaan jokaista, joka millä tahansa myyntiportaalla tuo markkinoille pakkauksia, pakkausmateriaaleja, sellaisia tuotteita, joista pakkauksia voidaan suoraan valmistaa, tai tuotteita pakkauksissa. Jakelijalla tarkoitetaan myös postimyyntiä.

229 Klopfer 2004, s. 1762–1764.

230 Järjestelmästä käytetään nimitystä ”Duales System”.

231 Klopfer 2004, s. 1764.

232 Klopfer 2004, s. 1765; Beckmann 2007, s. 109–111; ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft><.

233 Klopfer 2004, s. 1765.

234 Klopfer 2004, s. 1765–1976.

235 Begründung für fünfte Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung, 19.7.2007, s. 1–4.

oltava mukana nykyisen pakkausasetuksen 6.3 §:n tarkoittamassa kollektiivisessa keräysjärjestelmässä. Näin ollen poistuu valintamahdollisuus huolehtia kulutuspakkausten takaisinottovelvollisuudesta itse. Samalla varmistetaan, että yksityisten loppukäyttäjien luona syntyvät pakkausjätteet kerätään myös jatkossa suoraan kotitalouksilta tai niiden läheisyydestä. Itse hoidettava takaisinotto on siten mahdollista ainoastaan elinkeinotoiminnassa syntyvien pakkausjätteiden osalta.²³⁶

Edelleen vapaamatkustajaongelman ratkaisemiseksi liittohallituksen esityksen 10 §:ssä säädetään, että jokainen pakkauksen valmistaja tai jakelija on velvollinen antamaan täyden selvityksen markkinoille tuomistaan myyntipakkauksista. Selvityksessä on muun muassa oltava tiedot sekä yksityisille loppukuluttajille että kaupallisille loppukuluttajille päätyvien pakkausten määrästä ja siitä, minkä järjestelmän mukaan kuluttajapakkaukset on lisensoitu ja miten kaupallisten pakkausjätteiden loppukäsittely on hoidettu. Lisäksi tavoitteena on kilpailun selkeyttämiseksi erottaa mahdollisimman selkeästi pakkausjätteet, jotka syntyvät yksityisissä kotitalouksissa ja pakkausjätteet, jotka syntyvät kaupallisissa tarkoituksissa.²³⁷

3.6.3

Romujoneuvot, paristot ja sähkö- ja elektroniikkalaitteet

Voimassaoleva romujoneuvojen tuotevastuuta koskeva asetus²³⁸ (Altfahrzeug-verordnung) säädettiin vuonna 2002²³⁹. Sillä saatettiin kansallisesti voimaan myös EU:n romujoneuvoja koskevan direktiivin²⁴⁰ vaatimukset. Romujoneuvoja koskevan asetuksen nojalla tuottajat ovat vastuussa kattavan vastaanottojärjestelmän perustamisesta joko perustamalla vastaanottopisteitä tai purkuyrityksiä. Ajoneuvojen loppukäyttäjä voi ja on toisaalta velvollinen maksutta palauttamaan käytöstä poistettavan ajoneuvon näihin vastaanottopisteisiin loppukäsittelyä varten²⁴¹.

Saksassa säädettiin tuotevastuusta paristojen osalta vuonna 1998 annetussa paristoasetuksessa²⁴² (Batterieverordnung). Vuonna 2001 paristoasetusta tiukennettiin siten, että kiellettiin tietyn elohopeapitoisuuden ylittävien paristojen markkinoille saattaminen. Paristoasetuksella on kansallisesti saatettu voimaan myös EU-tason paristoja koskevat vaatimukset. Paristoasetusta ollaan taas tosin muuttamassa, koska se on saatettava yhdenmukaiseksi vuonna 2006 annetun EU:n paristoja ja akkuja koskevan direktiivin²⁴³ kanssa.²⁴⁴

Paristoasetuksen mukaan paristojen jakelijan on maksutta otettava vastaan käytetyt paristot sekä toimitettava ne hyödynnettäviksi ja loppukäsiteltäviksi paristojen valmistajalle. Loppukäyttäjillä on vastaavasti velvollisuus palauttaa paristot vastaan-

236 Begründung für fünfte Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung, 19.7.2007, s. 1–4; Entwurf Fünfte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, In der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 30.1.2008, s. 2–5.

237 Begründung für fünfte Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung, 19.7.2007, s. 1–4; Entwurf Fünfte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, In der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 30.1.2008, s. 7–8.

238 Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen 21.6.2002 (BGBl. I s. 2199).

239 Asetus säädettiin romujoneuvoista annetun lain yhteydessä (Gesetz über die Entsorgung von Altfahrzeugen 21.7.2002 BGBl. I s. 2199). Samalla kumottiin vuonna 1997 säädetty vanha asetus (Verordnung über die Überlassung und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen 4.7.1997, BGBl. I s. 1666), joka ei vielä sisältänyt kattavaa takaisinottovelvollisuutta. Siinä säädettiin ainoastaan henkilöajoneuvojen loppukäyttäjien luovutusvelvollisuuksista ja vastaanottoaikkojen hyödyntämis- ja huolehtimisvelvollisuuksista.

240 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi romujoneuvoista (2000/53/EY).

241 Luettelo valtuutetuista vastaanottopisteistä on saatavissa internetistä osoitteesta >www.kfzgewerbe.de< ja luettelo purkuyrityksistä osoitteesta >www.altfahrzeugstelle.de<.

242 Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren 2.7.2001 (BGBl. I s. 1486).

243 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi paristoista ja akuista ja direktiivin 91/57/ETY kumoamisesta (2006/66/EY).

244 Kloepfer 2004, s. 1773; >http://www.bmu.de/abfallwirtschaft<.

ottopisteisiin eikä niitä saa laittaa tavanomaisen kotitalousjätteen sekaan. Jakelijoiden on lisäksi informoitava käyttäjiä palautusmahdollisuuksista.²⁴⁵

Paristojen valmistajat ovat vastuussa siitä, että palautetut paristot hyödynnetään tai mikäli se ei ole mahdollista, loppukäsittellään asianmukaisesti. Asetuksen mukaan paristoja saadaan tuoda markkinoille ainoastaan, jos varmistetaan, että loppukäyttäjällä on asianmukainen palautusmahdollisuus. Valmistajan on huolehdittava tällaisesta palautusmahdollisuudesta joko perustamalla itse kattava vastaanottojärjestelmä tai liittymällä yhteiseen vastaanottojärjestelmään. Paristojen valmistajat ja jakelijat ovat jo vuonna 1998 yhdessä perustaneet yhdistyksen, jonka tehtävänä on ollut perustaa koko maan kattava takaisinottojärjestelmä. Yhdistyksen nimi on Stiftung Gemeinsames Rücknahmesystem Batterien.²⁴⁶

Saksassa astui vuonna 2005 voimaan laki sähkö- ja elektroniikkalaitteiden liikkeeseenlaskusta, takaisinottovelvollisuudesta ja käsittelystä²⁴⁷ (Elektro- und Elektronikgesetz). Säädöksellä pantiin kansallisesti täytäntöön EU:n sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin²⁴⁸ sekä tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa koskevan direktiivin²⁴⁹ vaatimukset. Tuottajavastuu sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta on järjestetty samantyyppisesti kuin edellä on esitetty vanhojen autojen ja paristojen osalta. Loppukäyttäjät saavat maksutta jättää käytetyt laitteet kunnallisiin keräyspisteisiin. Laitteiden valmistajat ovat velvollisia ottamaan takaisin kerätyt laitteet sekä vastuussa niiden hyödyntämisestä tai mikäli se ei ole mahdollista, asianmukaisesta loppukäsittelystä.²⁵⁰

3.6.4

Vapaaehtoiset sitoumukset

Paperijätettä syntyy eniten graafisista papereista, kuten sanomalehdistä ja toimistopaperista, sekä paperipakkauksista. Paperipakkausten tuotevastuusta säädetään edellä esitettyssä pakkausasetuksessa. Sen sijaan graafisen paperijätteen osalta tuotevastuu on toteutettu vapaaehtoisin keinoin.²⁵¹ Tällaisten vapaaehtoisten tavoitteiden vahvistaminen mahdollistetaan kierrätys- ja jätelain 25 §:ssä.²⁵²

Paperinvalmistusteollisuus, maahantuojat, tukkukauppa, painoteollisuus ja kustantajat perustivat Arbeitsgemeinschaft Graphische Papiere (AGRAPA) -nimisen yhteenliittymän, joka vuonna 1994 antoi liittovaltion ympäristöministeriöille vapaaehtoisen sitoumuksen, jossa hyväksyttiin itse määritetyt graafisten paperijätteiden kierrätystavoitteet. Tällöin sitouduttiin nostamaan hyödyntämisaste asteittain 60 %:iin vuoteen 2000 mennessä. Tavoite ylitettiin selvästi ja positiivisten kokemusten ansiosta vuonna 2001 sitouduttiin pitämään hyödyntämisaste jatkuvasti yli 80 %:ssa. Kierrätystalouden idean toteuttamiseksi on kierrätyksen lisäksi tärkeää, että uusiotuotetta myös kattavasti ja tosiasiallisesti käytetään eli sille on olemassa markkinat. Tämän toteuttamiseksi AGRAPAn jäsenyritykset ovat kierrätystavoitteiden lisäksi sitoutuneet käyttämään uusiopaperia kulloisenkin toimialan mahdollisuuksien mukaisesti. Tavoitteiden toteutumista valvomaan on perustettu niin sanottu kierrätyspaperineuvosto (Altpapier-Rat), joka auttaa myös sitoumusten täytäntöönpanoon

245 Klopfer 2004, s. 1773; ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft><.

246 Klopfer 2004, s. 1773; ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft><.

247 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten 16.3.2005 (BGBl. I s. 762).

248 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (2002/96/EY).

249 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (2002/95/EY).

250 Beckmann 2007, s. 159–167.

251 Tällainen vapaaehtoiisiin sitoumuksiin perustunut takaisinjärjestelmä ei toiminut vanhojen autojen eikä paristojen osalta. Ks. Klopfer 2004, s. 1774.

252 Klopfer 2004, s. 1774.

liittyvissä kysymyksissä. AGRAPAn on lisäksi annettava toiminnastaan vuosittain kertomus liittovaltion ympäristöministeriölle.²⁵³

Rakennusalan kierrätystaloudesta vastaava työyhteisö (Arbeitsgemeinschaft Kreislaufwirtschaftsträger Bau – ARGE KWTB) on vapaaehtoinen yhteenliittymä, johon rakennustoiminnan taloudelliset toimijat ovat liittyneet. Yhteenliittymän tavoitteena on edistää kierrätystaloutta rakennustoiminnassa. Vuonna 1996 ARGE KWTB antoi liittovaltion ympäristöministerille sitoumuksen puolittaa hyödyntämiskelpoisen rakennusjätteen läjittäminen vuoteen 2005 mennessä. Liittovaltion ympäristöministeriölle on annettu kahden vuoden välein valvontakertomus toteutetuista konkreettisista toimenpiteistä sekä kierrätyksen ja hyödyntämisestä onnistumisesta. Sitoumus on päättynyt vuonna 2005. Sitoumuksen ansioista kaatopaikalle läjitettävän hyödyntämiskelpoisen rakennusjätteen määrä on selvästi vähentynyt. Nykyään enää noin kymmenesosa rakennusjätteestä päätyy kaatopaikalle.

²⁵³ ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft><.

4 Yhdyskuntajätteen loppusijoittaminen

4.1

Yhdyskuntajätteitä koskeva tekninen ohjeisto

Vuonna 1991 Saksassa hyväksyttiin yhdyskuntajätteitä koskeva tekninen ohjeisto²⁵⁴ (TA Siedlungsabfall), joka tuli voimaan 1.6.1993. Ohjeistoa sovelletaan yhdyskuntajätteen hyödyntämiseen, käsittelyyn ja loppukäsittelyyn (ohjeiston kohta 1.2). Ohjeisto sisältää näitä toimintoja koskevia vaatimuksia, jotka ovat parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia.

Yhdyskuntajätteitä koskevan teknisen ohjeiston laatimisen taustalla 1990-luvulla oli havahtuminen siihen, että tuolloin käytössä olleet kaatopaikat eivät olleet ympäristön kannalta kestäviä ratkaisuja. Kaatopaikoille vietiin paljon sekä biologisesti hajoavia että haitallisia aineita sisältävää käsittelemätöntä jätettä, minkä seurauksena kaatopaikoilla syntyi ilmaston lämpenemistä kiihdyttäviä kaatopaikkakaasuja (metaania). Lisäksi kaatopaikkojen vuoraukset oli rakennettu siten, etteivät ne suojanneet maaperää ja pohjavettä saastumiselta. Pilaantuneet alueet muodostivat riskin myös kaatopaikkojen sulkemisen jälkeen, koska kaatopaikkojen jälkihoito oli riittämätöntä.²⁵⁵

Yhdyskuntajätteitä koskeva tekninen ohjeisto laadittiin mainittujen epäkohtien korjaamiseksi. Tarkoituksena oli varmistaa kaatopaikkojen turvallisuus, jätteen läjittäminen ympäristön kannalta kestäväällä tavalla sekä kaatopaikkojen asianmukainen jälkihoito.²⁵⁶ Ohjeiston kohdassa 1.1 tavoitteet on määritelty hieman laajemminkin. Sen mukaan ohjeiston tavoitteena on ensinnäkin hyödyntää jätteet, joiden syntymistä ei ole pystytty välttämään. Toiseksi pyrkimyksenä on minimoida jätteen sisältämien haitallisten aineiden pitoisuudet. Kolmanneksi tarkoituksena on turvata hyödyntämiskelvottomien jätteen ympäristövastuullinen käsittely ja läjittäminen. Tavoitteiden toteuttamisessa on varmistettava jätteen käsittelyn turvallisuus. Lisäksi ohjeiston kohdan 1.1 viimeisessä virkkeessä esitetään perustavanlaatuinen tavoite jätteen läjittämisestä siten, etteivät tämän päivän jätteenkäsittelyongelmat siirry tuleville sukupolville.

Tavoitteiden toteuttamiseksi yhdyskuntajätteitä koskevalla teknisellä ohjeistolla säädettiin vaatimuksia, jotka koskevat muun muassa kaatopaikkojen sijaintia, rakennetta ja kaatopaikkojen toiminnanharjoittajia. Ympäristövastuullisen läjittämisen nähtiin olevan mahdollista vain, mikäli jätteen esikäsitteläisiin siten, että niiden sisältämät orgaaniset aineet mineralisoitaisiin ja liukenevat haitalliset aineet muutettaisiin inerttiin (= pysyvään), liukenemattomaan muotoon. Ohjeistossa ei kuitenkaan säädetty, miten jäte on käsiteltävä. Sen sijaan jätteille säädettiin kaatopaikkakelpoisuusvaatimukset.

²⁵⁴ Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstige Entsorgung von Siedlungsabfällen.

²⁵⁵ Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s. 2-5.

²⁵⁶ Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.5.

timukset asettamalla tietyille aineille sallitut enimmäisraja-arvot. Saksan liittovaltion ympäristöministeriön vuonna 2006 laatiman yhdyskuntajätehuoltoraportin mukaan ohjeiston raja-arvot olivat niin tiukat, ettei niitä ollut mahdollista saavuttaa tuolloin laajalti käytössä olleen mekaanis-biologisen käsittelyn avulla, vaan ainoastaan jätteiden terminen käsittely, kuten jätteen poltto oli riittävän tehokas tapa.²⁵⁷

Jätehuollon infrastruktuuri ei kuitenkaan vielä yhdyskuntajätteitä koskevan teknisen ohjeiston voimaan tullessa ollut niin edistynyt, että ohjeiston vaatimukset olisivat todellisuudessa olleet täytettävissä. Näin ollen ohjeistoon otettiin valtuutussäännös, jonka nojalla toimivaltaiset viranomaiset saivat vielä korkeintaan 12 vuoden aikana sallia käsittelemättömän jätteen läjittämisen. Siirtymäaika päättyi 1.6.2005, jolloin viimeistään kaikkialla Saksassa astui voimaan kielto läjittää käsittelemätöntä, biologisesti hajoavaa taikka orgaanisia aineita sisältäviä yhteiskuntajätteitä. Lisäksi samaan aikaan edellä mainittujen säädösten nojalla Saksassa lakkautettiin jopa noin 200 kaatopaikkaa, koska ne eivät täyttäneet uusia säännöksiä kaatopaikoille asetetuista vaatimuksista. Saksan jätepoliittisessa keskustelussa onkin korostettu, että uudet säännökset merkitsivät niin sanotun ”hautaa ja unohda” -periaatteen mukaisen jätehuollon päättymistä ja siirtymistä entistä ympäristövastuullisempaan jätehuollon järjestämiseen.²⁵⁸

4.2

Yhdyskuntajätteiden läjitysasetus

Yhdyskuntajätteitä koskevan teknisen ohjeistuksen vaatimusten asianmukainen noudattaminen osoittautui alkuvaiheissa hankalaksi. Säännöksiä ja etenkin kieltoa läjittää käsittelemätöntä jätettä yritettiin monin tavoin kiertää. Ohjeistuksen kohta 2.4 sisältää poikkeamissäännöksen, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa ohjeistuksen vaatimuksista. Joissakin osavaltioissa kyseistä poikkeamissäännöstä sovellettiin ennemminkin säännön kuin poikkeuksen tapaan ja poikkeuksia myönnettiin sen nojalla jopa pidemmälle kuin mitä siirtymäaikasäännöksen mukaan olisi ollut mahdollista.²⁵⁹

Ohjeiston vaatimuksia yritettiin kiertää myös naamioimalla toiminta jätteiden hyödyntämiseksi. Kierrätystalous- ja jätelain tai EU-säädösten perusteella rajanveto jätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn välillä ei välttämättä ole täysin selkeä. Epäselvyyttä käytettiin hyväksi siten, että viranomaisille ilmoitettiin todellisuudessa loppukäsitteltävän jätteen olevan hyödynnettävää jätettä ja näin välttyttiin maksamasta kunnan jätehuoltomaksuja, jotka olivat kohonneet uusien infrastruktuuri-investointien vuoksi. Tällainen näennäishyödyntäminen yhdessä ohjeiston puutteellisen täytäntöönpanon kanssa mahdollisti sen, että toimijat saattoivat oman kuntansa sijasta viedä jätettä sellaisen kunnan viranomaisten loppukäsitteltäväksi, jotka eivät vielä olleet toteuttaneet kalliita uudistuksia ohjeiston vaatimusten täyttämiseksi ja joiden jätemaksut siten olivat pienemmät.²⁶⁰

Epäkohtien korjaamiseksi vuonna 2001 säädettiin asetus yhdyskuntajätteiden ympäristövastuullisesta läjittämisestä²⁶¹ eli yhdyskuntajätteiden läjitysasetus (Abfallablagungsverordnung). Yhdyskuntajätteitä koskevan teknisen ohjeiston tapaan läjitysasetuksen tavoitteena on estää ympäristöhaittoja mahdollisesti aiheuttavien

²⁵⁷ Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.5.

²⁵⁸ Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.1-6.

²⁵⁹ Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.8.

²⁶⁰ Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.9.

²⁶¹ Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen 20.2.2001 (BGBl. I s. 305).

jätteiden läjittäminen ilman niiden esikäsittelyä. Lisäksi asetuksella pantiin yhdyskuntajätteiden osalta samalla täytäntöön EU:n kaatopaikkadirektiivi.²⁶²

Läjitysasetuksessa kehitettiin teknisen ohjeistuksen säännöksiä ja säilytettiin tiukat edellytykset yhdyskuntajätteiden kaatopaikkakelpoisuudelle, kaatopaikkatoiminnan harjoittamiselle sekä kaatopaikkojen perustamiselle. Läjitysasetuksessa muun muassa rajoitetaan kaatopaikalle sijoitettavan orgaanisen aineen määrää jätteessä asettamalla enimmäispitoisuudet jätteen hehkutushäviölle ($\leq 3\text{--}5\%$ kaatopaikasta riippuen) ja orgaanisen hiilen kokonaispitoisuudelle TOC ($\leq 1\text{--}3\%$). Mekaanis-biologisesti käsitellyn jätteen TOC-pitoisuuden ylärajaksi on asetettu 18% . Erona tekniseen ohjeistukseen on se, että kiellot ja vaatimukset vaikuttavat läjitysasetuksen myötä asetuksen tasolla, mikä tarkoittaa, että ne ovat oikeudellisesti sitovampia ja velvoittavat suoraan jätteiden haltijoita ja kaatopaikkatoiminnan harjoittajia. Tiukka oikeusvaikutus koskee etenkin kaatopaikkakelpoisuuskriteereitä sekä siirtymäaikoja: Saksassa ei ole enää 1.6.2005 jälkeen saanut sijoittaa kaatopaikalle esikäsitlemätöntä kotitalousjätettä eikä kotitalousjätteiden kaltaisia tuotantojätteiden jäännösjätteitä. Käsitlemättömän jätteen läjityskiellosta ei enää asetuksen säätämisen jälkeen ollut enää mahdollista myöntää poikkeusta, joka ulottuisi siirtymäaikaa pidemmälle.²⁶³

Kaatopaikkakelpoisuuden saavuttamiseksi jätteet on käsiteltävä joko mekaanis-biologisesti²⁶⁴ tai termisesti polttamalla²⁶⁵. Esikäsittelyvelvollisuuden tavoitteena on estää sellainen jätteiden läjittäminen, jolla on haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Yhdyskuntajätteiden läjitysasetuksella mahdollistettiin jätteen polton ohella myös korkeatasoinen mekaanisbiologinen loppukäsittely jätteiden käsittely. Asetuksen mukaan sellainen käsittely on sallittu, mikäli sillä saavutetaan yhtä tiukat ympäristötavoitteet kuin termisellä käsittelyllä eli polttamisella saavutettaisiin. Lisäksi säädettiin²⁶⁶ tiukoista päästörajoista, jotka mekaanisbiologisten käsittelylaitosten on alitettava.²⁶⁷

Jätteenpolttoa pidetään Saksassa tehokkaimpana keinona jätteiden muuttamiseksi inerttiin ja kaatopaikkakelpoiseen muotoon. Samalla voidaan saada sähköä ja energiaa. Lisäksi inertit kuona-aineet voivat vielä puhdistuksen jälkeen olla hyödynnettävissä esimerkiksi teiden rakennusmateriaalina. Jätteiden polttoa ja rinnakkaispolttoa koskevassa asetuksessa²⁶⁸ asetetaan tiukat päästörajat sekä niille polttolaitoksilla, joissa loppukäsittelyä tarkoitettua jätettä esikäsittellään polttamalla että niille polttolaitoksille, joissa korkean lämpöarvon jätettä poltetaan hyödyntämistarkoituksessa (rinnakkaispoltto). Kyseisellä asetuksella saatettiin kansallisesti voimaan EU:n jätteenpolttoasetus^{269, 270}.

Yhdyskuntajätteiden läjitysasetuksen 1 §:ssä säädetään asetuksen soveltamisalasta eli lähinnä siitä, mitä toimintaa ja toimijoita asetus koskee. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan asetus koskee yhdyskuntajätteiden sekä yhdyskuntajätteiden

262 Tosin osaksi EU:n kaatopaikka-asetus saatettiin Saksassa voimaan myös säätämällä kaatopaikka-asetus (Deponieverordnung), joka koskee niin kotitalousjätteiden kuin erityisjätteiden kaatopaikkoja. Asetus sisältää yleisiä kaatopaikkatoimintaa koskevia säännöksiä sekä määräyksiä kaatopaikkojen perustamisesta, niiden lakkauttamisesta ja jälkihoidosta. Jos taas kyse on pikemminkin jätteiden hyödyntämisestä, sovelletaan kaatopaikkahyödyntämisasetusta (Deponieverwertungsverordnung). Lisäksi jätteiden sijoittamista maan alle ja toisaalta tietyin edellytyksin hyödyntämistä kaivosmateriaalin sääntelee oma asetuksensa (Bergsatzverordnung). Beckmann 2007, s. 8 ja 64.

263 Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.9-10.

264 Käsittelystä käytetään Saksassa lyhennettä MBA (mechanisch-biologische Behandlung von Abfällen).

265 Käsittelystä käytetään Saksassa lyhennettä MVA (Müllverbrennung zur Beseitigung von Abfällen).

266 Drei igste Verordnung zur Durchführung der Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen) 20.2.2001 (BGBl. I s. 317).

267 ><http://bmu.de/abfallwirtschaft/doc/3210.php><.

268 Siebzehnte Verordnung zur Durchführung der Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verordnung über die verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen) 14.8.2003 (BGBl. I s. 1633).

269 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteenpoltoasta (2000/76/EY).

270 Beckmann 2007, s. 46–47; ><http://bmu.de/abfallwirtschaft>>.

tavoin käsiteltävissä olevien jätteiden²⁷¹ läjittämistä kaatopaikoille sekä niiden esikäsittelemistä siten, että jätteet käsittelyn jälkeen täyttävät tietyt kaatopaikkakriteerit (Deponiezuordnungskriterien). Lainkohdan 2 momentin mukaan asetusta sovelletaan kaatopaikkojen omistajiin ja haltijoihin (kaatopaikkatoiminnanharjoittajiin), yhdyskuntajätteiden ja niiden tavoin käsiteltävissä olevien jätteiden käsittelyä harjoittavan laitoksen haltijoihin sekä loppukäsiteltävien jätteiden omistajiin tai haltijoihin. Asetus ei koske yksityisiä kotitalouksia (yhdyskuntajätteiden läjitysasetus 1.3 §). Yhdyskuntajätteiden läjitysasetuksen 1.4 §:ssä säädetään, ettei asetus vaikuta kierrätystalous- ja jätelain 4 ja 5 §:n mukaisiin kierrätystalouden perusperiaatteisiin ja -velvollisuuksiin. Asetuksella ei siis ole tarkoitus vaikuttaa jätehierarkian perusteisiin eikä jätteiden hyödyntämisvelvollisuuksiin. Sen sijaan asetuksen 3 §:ssä säädetään yleisistä jätteiden läjittämistä koskevista vaatimuksista.

Yhdyskuntajätteiden läjitysasetuksessa säädetään myös tekniseen ohjeistoon nähden täydentävistä kaatopaikkakelpoisuuden sekä kaatopaikkojen rakentamisvaatimusten lisäedellytyksistä. Asetuksessa vaaditaan muun muassa, että suuren lämpöarvon sisältämä jäte, kuten muovi, puu, paperi ja pahvi, on erotettava muusta jätteestä. Tällainen jäte on läjittämisen sijaan hyödynnettävänä energiana voimalaitoksissa ja rinnakkaispolttolaitoksissa. Edelleen säädetään, että kaatopaikat, jotka eivät täytä asetuksen tiukennettuja vaatimuksia, on suljettava viimeistään vuonna 2009.²⁷²

²⁷¹ Ks. kohta 3.1, jossa määritellään yhdyskuntajätteen ja yhdyskuntajätteen tavoin käsiteltävän jätteen käsitteet yhdyskuntajätteiden läjitysasetuksen mukaisessa merkityksessä

²⁷² Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006, s.10–11.

5 Jättemaksut

Kierrätystalous- ja jätelaki ei sisällä säännöksiä jätteenkäsittelykustannusten rahoittamisesta, vaan maksuista säädetään osaksi osavaltioiden jätelaissa ja osaksi kunnallisissa määräyksissä²⁷³. Esimerkiksi NRW:n jätelaissa annetaan yleisluontoisia säännöksiä jättemaksujen perimisen periaatteista ja NRW:n alueen julkisoikeudellisten jätteidenkäsittelijöiden antamissa määräyksissä (Satzung) säädetään yksityiskohteisesti jättemaksuperusteista. Keskimääräiset jättemaksut koko liittovaltion alueella ovat neljän hengen kotitaloudessa noin 150–230 euroa vuodessa, mikä tekee henkilöö kohden noin 3–5 euroa kuukaudessa.

NRW:n jätelaissa jättemaksuista käytetään nimitystä käyttömaksut (Benutzungsgebühren; NRW:n jätelaki 9.2 §). Maksun tulee perustua kaikkien arvioitujen kustannusten kattamiseen, jotka aiheutuvat julkisoikeudellisen jätteenkäsittelijän jätetaloudellisten tehtävien hoitamisesta. Näihin lasketaan erityisesti seuraavista seikoista aiheutuvat kustannukset: jätteenhaltijoiden neuvonta, jätteiden erilliskeräys, katur roskisten ylläpito ja tyhjentäminen, kiellonvastaisesti läjitettyjen jätteiden keräys, kuljetus ja loppusijoitus sekä jätteenkäsittelyyn liittyvät jälkihoitotoimenpiteet. Maksujen mitoituksen tulisi kannustaa ehkäisemään jätteiden syntyä, pitämään jätteitä erillään toisistaan sekä hyödyntämään jätteitä. Perusmaksun tai vähimmäismaksun periminen on kuitenkin sallittu. Yksityisen kompostoinnin on alennettava perittävää jättemaksua²⁷⁴. Käyttömaksujen tulisi joka tapauksessa kattaa jätteenkäsittelylaitoksen perustamisesta ja sen toiminnasta sekä jätteenkäsittelylaitoksen jälkihoidosta aiheutuvat kustannukset.

Fritschin mukaan jättemaksujen mitoittamisessa voidaan ottaa huomioon aiheuttamisperiaate, jonka nojalla maksujen tulisi kattaa kaikki jätehuollosta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi maksut voivat perustua todelliseen jätemäärään, mikä voidaan todentaa joko punnitsemalla jäte tai mitoittamalla maksut jäteastioiden tai henkilömäärän mukaan.²⁷⁵ Nordrhein-Westfalenin osavaltioon kuuluvan Bonnin kaupungin jättemaksumääräyksen²⁷⁶ mukainen jättemaksun suuruus perustuu tapauskohtaisesti kaikkiin edellä esitettyihin seikkoihin.

Jos julkisoikeudellinen jätteenkäsittelijä on antanut jätteenkäsittelyn yksityisen jätehuoltoyrityksen hoidettavaksi ilman, että vastuu tehtävien hoitamisesta siirtyy, oikeus periä maksuja ei tällöin siirry yksityiselle jätehuoltoyritykselle. Tilanne on sama, vaikka julkisoikeudellinen jätteenkäsittelijä olisi osallisena yksityisessä yrityksessä. Kuten edellä on esitetty, jos taas on kyse siitä, että jätehuoltotehtävät ja vastuu niiden täyttämisestä on siirretty 17 ja 18 §:n mukaisille yksityisille jätteenkäsittelijöille eli yhteisöille tai yhteenliittymille, niiden asema on verrattavissa julkis-

²⁷³ Fritsch 1996, s. 95–96; Klopfer 2004, s. 96.

²⁷⁴ Tämä toteutuu esimerkiksi Bonnin jättemaksumääräyksessä.

²⁷⁵ Fritsch 1996, s. 96–98.

²⁷⁶ Gebührenordnung über die Abfallentsorgung in der Bundesstadt Bonn, vom 10. September 1987, 70.2.2, zuletzt geändert durch Satzung vom 18.12.2007 (ABl. s. 993).

oikeudelliseen jätteenkäsittelijään. Yhteisöillä ja yhteenliittymillä on tällöin oikeus periä maksuja yksityisiltä. Maksuperusteen (säännösten) on kuitenkin oltava toimivaltaisen viranomaisen hyväksymä.²⁷⁷ Huomionarvoista on, että NRW:n jätelaissa valtuutetaan myös kolmannet perimään maksuja, mikäli jätehuoltovelvollisuudet on siirretty näille kierrätystalous- ja jätelain 16.2 §:n mukaisesti (NRW:n jätelaki 9.4 §). Tosin toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä tällaiset kolmannen antamat maksumääräykset.

²⁷⁷ Fritsch 1996, s. 95–99.

6 Jäteneuvonta

Kierrätystalous- ja jätelain 6 luvussa säädetään informointivelvollisuuksista. Lain 38 §:n mukaiset informointi- ja neuvontavelvollisuudet koskevat sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia jätteenkäsittelijöitä. Näiden on siten tiedotettava mahdollisuuksista välttää, hyödyntää ja loppukäsitellä jätteitä. Informointi- ja neuvontavelvollisuuksien hoitaminen on kuitenkin mahdollista antaa kolmannen tehtäväksi. Näin tehdään käytännössä silloin, kun myös jätehuoltotehtävät ja vastuu niiden hoitamisesta siirretään kolmannelle. Lisäksi kierrätystalous- ja jätelain 38.2 §:ssä säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on pyynnöstä jaettava tietoa olemassa olevista jätteiden loppukäsittelylaitoksista niille, joiden velvollisuutena on loppukäsitellä jätteet.²⁷⁸

Kierrätystalous- ja jätelain 39 §:n mukaan osavaltioiden on tiedotettava, miten jätteiden synnyn ehkäisy sekä syntyneiden jätteiden hyödyntäminen ja turvallinen loppukäsittely on toteutunut. Viranomaisten on esitettävä jätetaloussuunnitelmat ja arvioitava niiden toteutumista. Lisäksi on vertailtava tilannetta edellisen tiedotusajankohdan mukaiseen tilanteeseen ja esitettävä ennusteita tulevasta. Laissa ei ole säännelty, kuinka usein viranomaisten tulisi tehdä sanottu katsaus, mutta käytännössä tulisi seurata jätetaloussuunnitelmien syklejä eli katsaus tulisi tehdä viiden vuoden välein.²⁷⁹

NRW:n jätelain 3 §:n mukaan piirit ja piirivapaat kaupungit ovat velvollisia neuvomaan ja jakamaan tietoa jätteiden synnyn ehkäisyn ja jätteiden hyödyntämisen mahdollisuuksista. Piirit voivat kuitenkin siirtää nämä tehtävät piiriin kuuluville kunnille. Säännös ei rajoita talouselämän itsehallintoelinten neuvontatehtäviä, mutta piirit ja piirivapaat kunnat voivat sopia talouselämän itsehallintoelinten kanssa yhteistyöstä tehtävien hoitamiseksi.

²⁷⁸ Fritsch 1996, s. 100–101.

²⁷⁹ Fritsch 1996, s. 101.

7 Valvonta

Jätteenkäsittelyn valvonta voidaan Saksassa jakaa viranomaisvalvontaan ja oma-valvontaan. Oma-valvonta tarkoittaa yritysorganisaation sisäistä valvontaa. Kierrätystalous- ja jätelain 7 luku sisältää säännökset viranomaisvalvonnasta ja 8 luku oma-valvonnasta.

7.1

Viranomaisvalvonta

Asianmukaisen jätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn varmistamiseksi kierrätystalous- ja jätelain sisälsi säännökset jätteiden tuottajan ja haltijan velvollisuuksista laatia ja esittää jätetaloussuunnitelma (Abfallwirtschaftskonzept), jonka tuli sisältää suunnitellut toimenpiteet jätteiden välttämiseksi, hyödyntämiseksi ja loppukäsittelyä varten. Lisäksi jälkikäteen tuli laatia ja esittää niin sanottu jätetilin-päätös (Abfallbilanz), jonka piti sisältää selvitykset toteutetuista toimenpiteistä.²⁸⁰ Jätetaloussuunnitelmat ja -tilinpäätökset olivat tarkoitettu viranomaisen valvontainstrumenteiksi. Ne eivät kuitenkaan toimineet odotetusti, vaan osoittautuivat liian jäykiksi ja joustamattomiksi. Ollakseen toimivia suunnitelmien ja tilinpäätösten olisi pitänyt olla muokattavissa kunkin yksittäisen yrityksen erityisominaisuuksien perusteella.²⁸¹ Saksassa toteutettiin 1.2.2007 voimaan tulleella lainsäädäntöpaketilla jäteoikeudellista valvontaa koskeva mittava uudistus. Näin ollen niiden laatimis- ja esittämisvelvollisuus kumottiin 1.2.2007 voimaan tulleen jäteoikeudellisen valvonnan yksinkertaistamista koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Nykyisin keskeisiä jäteoikeudellisia valvontakeinoja ovat viranomaisen oikeus saada tietoja ja tehdä tarkastus sekä jätteenkäsittelylaitoksen tai -yrityksen toiminnanharjoittajan velvollisuus pitää rekisteriä ja esittää todistus.

7.1.1

Yleinen viranomaisvalvonta

Kierrätystalous- ja jätelain 40 §:ssä säädetään yleisestä viranomaisvalvonnasta. Valvonta kohdistuu jätteiden hyödyntämiseen ja loppukäsittelyyn. Lisäksi valvotaan jätteiden synnyn ehkäisyä siltä osin kuin sitä on säännelty 23 ja 24 §:n nojalla annetuilla asetuksilla eli lähinnä valvotaan säädettyjen kieltojen, rajoitusten, merkintöjen, takaisinotto- ja palautusvelvollisuuksien noudattamista. On huomattava, että hyödyntämis- ja loppukäsittelykäsitteitä käytetään niiden laajassa merkityksessä. Kierrätystalous- ja jätelain 10.2 §:n mukaan loppukäsittelytoimenpiteet käsittävät loppukäsitteltävien jätteiden hankkimisen, luovuttamisen, keräyksen, kuljetuksen, käsittelyn, varastoinnin ja läjittämisen. Jätteiden hyödyntämisellä tarkoitetaan

²⁸⁰ Kloepfer 2004, s. 1801–1803.

²⁸¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung 16/400, s.16.

niin materiaali- kuin energiahyödyntämistä ja hyödyntämistoimenpiteet käsittävät kierrätystalous- ja jätelain 4.5 §:n mukaan hyödynnettävien jätteiden hankkimisen, luovuttamisen, keräyksen, nouto- ja tuontijärjestelmällä tapahtuvan keräyksen, kuljetuksen, käsittelemisen ja varastoinnin. Lajittaminen ei ole jätteiden hyödyntämistoimenpide. Yleinen viranomaisvalvonta kohdistuu kaikenlaatuisiin jätteisiin, kaikkiin jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimiin sekä kaikkiin tahoihin, jotka ovat osallisia kyseisten toimenpiteiden toteuttamisessa.²⁸² Yleisestä viranomaisvalvonnasta on vastuussa toimivaltainen viranomainen, joka määräytyy osavaltioiden jätelakien mukaan. Esimerkiksi NRW:n osavaltiossa valvonnasta vastaava keskusviranomainen on Düsseldorfin lääninhallitus (NRW:n jätelaki 39 §).

Kierrätystalous- ja jätelain 40.2 §:n nojalla viranomaisilla on oikeus pyynnöstä saada tietoja yrityksestä, laitoksen toiminnasta ja muista seikoista, jotka ovat valvonnan kohteena. Tietojenantovelvollisia ovat jätteiden tuottajat ja haltijat, jätteenkäsittelyvelvolliset, jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitosten toiminnanharjoittajat ja omistajat sekä edelliset omistajat. Tietojenantovelvollisia ovat myös laitokset tai yritykset, jotka ammattimaisesti keräävät tai kuljettavat jätteitä, välittävät jätteitä ammattimaisesti kolmannelle tai myyvät jätettä ammattimaisesti.²⁸³ Jos tietojen antaminen tahallisesti tai tuottamuksellisesti laiminlyödään kokonaan, tietoja ei anneta ajallaan, taikka annetut tiedot eivät ole oikeita tai täydellisiä, tietojenantovelvollinen syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta voi seurata enintään 10.000 euron sakko (KrW-/AbfG 61.2 ja 3 §). Tietojenantovelvollinen voi kuitenkin kieltäytyä antamasta tietoja, jos tietojen antaminen altistaisi hänet tai hänen tietyt omaisensa rikosoikeudellisen syytteen vaaraan, tai seurauksena olisi järjestyksellisiä rikkomuksia koskevan lain (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) mukainen menettely (KrW-/AbfG 40.4 §).

Kierrätystalous- ja jätelain 40.2 §:ssä säädetään viranomaisen oikeudesta tehdä tarkastuksia kierrätystalous- ja jätelain 5 ja 11 §:n hyödyntämis- ja loppukäsittelyvelvoitteiden täyttämisen tarkistamiseksi. Edellä mainittujen tietojenantovelvollisten on päästettävä viranomainen toimitiloihin, mukaan lukien toimisto- ja kauppatilat, sallittava viranomaisen tarkastaa asiakirjoja sekä suorittaa teknisiä tutkimuksia ja mittauksia. Tietojenantovelvollisten on sallittava myös viranomaisen pääsy asuinhuoneistoon, jos se on välttämätöntä julkista turvallisuutta tai järjestystä uhkaavan välittömän vaaran estämiseksi. Säännös rajoittaa Saksan perustuslaissa turvattua kotirauhan suojaa. Tietojenantovelvollinen syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, jos hän ei salli viranomaisen pääsyä toimitiloihin tai asuntoon taikka ei hyväksy asiakirjojen tutkimista tai teknisiä tarkastuksia. Rikkomuksesta voidaan määrätä enintään 10.000 euron sakko (KrW-/AbfG 61.2 ja 3 §).

Kierrätystalous- ja jätelain 40.3 §:ssä säädetään jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitosten toiminnanharjoittajien myötävaikutusvelvollisuuksista. Velvollisuudet koskevat myös sellaisten laitosten toiminnanharjoittajia, joissa jätteitä hyödynnetään tai loppukäsitellään muun toiminnan ohessa. Toiminnanharjoittajan on huolehdittava, että laitos on viranomaiselle helppopääsyinen sekä tarjottava viranomaisen käytettäväksi työvoimaa, työkaluja ja asiakirjoja, sikäli kuin valvonnan toteuttamiseksi on tarpeellista. Toiminnanharjoittajan on myös viranomaisen määräyksestä sallittava laitoksen kunnon ja toiminnan tarkastaminen. Jos toiminnanharjoittaja laiminlyö myötävaikutusvelvollisuutensa, hän syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta voi seurata enintään 10.000 euron sakko (KrW-/AbfG 61.2 ja 3 §).

²⁸² Fritsch 1996, s. 210–211; Kloepfer 2004, s. 1837.

²⁸³ Kloepfer 2004, s. 1837; Fritsch 1996, s. 210.

Rekisteri- ja todistusvelvollisuudet

Kuten edellä on esitetty, Saksassa toteutettiin 1.2.2007 voimaan tulleella lainsäädäntöpaketilla jäteoikeudellista valvontaa koskeva mittava uudistus. Lailla jäteoikeudellisen valvonnan yksinkertaistamiseksi²⁸⁴ säädettiin täysin uudelleen keskeiset rekisterinpitämis- ja todistuksen esittämisvelvollisuuksia koskevat kierrätystalous- ja jätelain säännökset. Säännösten täytäntöönpanon konkretisoimiseksi lainsäädäntöpaketin yhteydessä säädettiin myös asetus jäteoikeudellisen valvonnan yksinkertaistamiseksi²⁸⁵. Asetuksen 1 artikla sisältää asetuksen jätteiden käsittelyä koskevan todistuksen esittämisestä²⁸⁶. Siinä annetaan yksityiskohtaisia määräyksiä koskien jätteenkäsittelyn todistus- ja selvitysvelvollisuuksia, jäterekisterin muotoa ja sisältöä sekä sähköistä selvitys- ja rekisterivelvollisuuksien hoitamista.²⁸⁷

Valvonnan yksinkertaistamista koskevan lainsäädäntöpaketin tarkoituksena oli toisaalta keventää byrokratiaa ja niin jäteviranomaisten kuin yksityisten jätetalouden toimijoiden kuormitusta sekä toisaalta samanaikaisesti tehostaa jäteoikeudellista valvontaa. Pääasiallisia lainsäädäntöpaketin keinoja olivat valvonnan rakenteiden ja käsitteiden yhdenmukaistaminen EU-oikeuden vaatimusten kanssa²⁸⁸ ja siirtyminen sähköiseen järjestelmään jäteoikeudellisissa valvontamenettelyissä.²⁸⁹

Kierrätystalous- ja jätelain 42 §:n mukaan rekisterinpitämisvelvollisuus koskee sellaisen yrityksen tai laitoksen toiminnanharjoittajaa, joka käsittelee jätteitä kierrätystalous- ja jätelain liitteiden II A (loppukäsittelytoimenpiteet) tai II B (hyödynnämistoimenpiteet) mukaisella tavalla. Myös jätteitä käsittelevien tai varastoivien jätteenkäsittelijöiden²⁹⁰ on pidettävä rekisteriä, jos se on tarpeen asianmukaisen jätteenkäsittelyn toteuttamiseksi. Lisäksi vaarallisten jätteiden tuottajat, haltijat, kerääjät ja kuljettajat ovat velvollisia pitämään rekisteriä. Rekisterin tulee sisältää tietoja jätteiden määrästä, lajista ja alkuperästä sekä tietyin edellytyksin myös jätteiden keräyssyistä, kuljetuskeinoista sekä käsittelytavoista. Liittovaltion hallitus valtuutetaan kierrätystalous- ja jätelain 45 §:ssä antamalla asetuksella määräyksiä muun muassa rekisterin esittämismuodosta sekä arkistoinnista. Tällaisista rekisterinpitämiseen liittyvistä yksityiskohdista säädetään jätteiden käsittelyä koskevan todistuksen esittämisestä annetun asetuksen 23–25 §:ssä. Toimivaltaiselle viranomaiselle on pyynnöstä esitettävä rekisteri ja annettava rekisterin sisältämät tiedot. Rekisterinpitämisvelvollisuuksien laiminlyönti on kierrätystalous- ja jätelain 61.2 ja 3 §:n nojalla hallinnollinen rikkomus, josta voi seurata enintään 10.000 euron sakko.

Kierrätystalous- ja jätelain 43 §:ssä säädetään vaarallisten jätteiden tuottajia, haltijoita, kerääjiä, kuljettajia ja käsittelijöitä koskevasta todistuksen esittämisvelvollisuudesta. Sen mukaan todistusvelvollisen on esitettävä todistus asianmukaisesta vaarallisen jätteen käsittelystä sekä toimivaltaiselle viranomaiselle että toiselle todistusvelvolliselle. Todistusvelvollisuus ei lähtökohtaisesti koske ei-vaarallisia jätteitä. Kierrätystalous- ja jätelain 43 §:n mukainen todistus on annettava ennen jätteen käsittelyn aloittamista, jätteen tuottajan haltijan tai kerääjän antaman selvityksen muodos-

284 Gesetz zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung 15.07.2006. (BGBl. I Nr. 34 s. 1619–1624). Kierrätystalous- ja jätelain säännökset sisältyvät lain 1 artiklaan. Lisäksi lailla tehtiin muutoksia lukuisiin muihin lakeihin ja asetuksiin.

285 Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung 20.10.2006 (BGBl. I s. 2298).

286 Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen 20.10.2006 (BGBl. I s. 2298).

287 <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/38647.php>

288 Aiemmin Saksassa jaoteltiin hyödynnettävät jätteet ei-valvontaa edellyttäviin, valvontaa edellyttäviin ja erityistä valvontaa edellyttäviin jätteisiin ja loppukäsitteltävät jätteet valvontaa edellyttäviin ja erityistä valvontaa edellyttäviin jätteisiin. Näistä jaotteluista luovuttiin ja nykyään niin hyödynnettävät kuin loppukäsitteltävät jätteet jaotellaan ainoastaan vaarallisiin ja ei-vaarallisiin jätteisiin.

289 <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/38647.php>

290 Kierrätystalous- ja jätelain 45 §:ssä valtuutetaan liittovaltion hallitus asetuksella määrittelemään tällaiset jätteenkäsittelijät.

sa, jätteenkäsittelijän antaman hyväksymisilmoituksen muodossa ja toimivaltaisen viranomaisen antaman jätteenkäsittelyä koskevan lupatodistuksen muodossa. Todistus on esitettävä selvitysten muodossa myös jätteenkäsittelytoimenpiteen jälkeen ottaen huomioon käsitellyn jätteen lopullisen sijoittamisen. Todistuksen esittämiseen liittyvistä yksityiskohdista säädetään jätteiden käsittelyä koskevan todistuksen esittämisestä annetun asetuksen 2 luvussa. Todistusten esittämisen tarkoituksena on osoittaa jätteenkäsittelyn luovallisuus.²⁹¹ Todistuksen esittämisvelvollisuuksien laiminlyönti on hallinnollinen rikkomus, josta voi seurata enintään 10.000 euron sakko (KrW-/AbfG 61.2 ja 3 §).

Kierrätystalous- ja jätelain 44 §:ssä valtuutetaan toimivaltainen viranomainen laajentamaan rekisterinpitämis- ja todistuksen esittämisvelvoitettujen piiriä antamalla rekisterinpitämistä tai todistuksen esittämistä koskevan määräyksen myös sellaiselle jätteiden tuottajalle, haltijalle, kuljettajalle tai käsittelijälle, jolla ei suoraan lain nojalla tällaista velvollisuutta olisi. Tällaista määräystä olisi kuitenkin käytettävä pidättyväisesti, mikäli kyse on kierrätystalous- ja jätelain 52 tai 55 a §:n mukaisesta jätteenkäsittely-yrityksestä taikka EMAS-järjestelmässä mukana olevasta yrityksestä (KrW-/AbfG 44.2 §). Lainkohdan nojalla ei myöskään voida antaa yksityisiä kotitalouksia koskevia määräyksiä. (KrW-/AbfG 42.6 § ja 43.4 §). Lisäksi kierrätystalous- ja jätelain 45 §:ssä valtuutetaan liittovaltion hallitus tietyin edellytyksin asetuksella säättämään tiettyjä poikkeuksia rekisterinpitämis- ja todistuksen esittämisvelvollisuuksista.

7.2

Omavalvonta

Kierrätystalous- ja jätelain 53 §:ssä määritetään yritysorganisaation tiedottamisvelvollisuuksia. Mikäli pääomayhtiön edustuselimeen kuuluu useita jäseniä tai henkilöyhtiössä on useita, jotka ovat oikeutettuja edustamaan, yrityksen on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, kuka edustuskelpoisista on se, joka käytännössä toteuttaa immissiosuojelulain 4 §:n mukaisen lupavelvollisen laitoksen toiminnanharjoittajan velvollisuuksia tai kierrätystalous- ja jätelain 26 §:n²⁹² mukaisen jätteenhaltijan velvollisuuksia. Kyseisen henkilön vastuulla on myös tiedottaa toimivaltaiselle viranomaiselle, millä tavoin varmistetaan, että jätteiden välttämistä, hyödyntämistä ja ympäristöllisesti vastuullista jätteiden loppukäsittelyä koskevat säädökset ja määräykset otetaan yrityksessä huomioon. Tällainen yritysten sisäinen velvollisuuksien kohdentaminen ei kuitenkaan vaikuta edustusorganisaation jäsenten vastuuseen tai yhtiön kokonaisvastuuseen.²⁹³

Niin sanotulla EMAS-etuoikeusasetuksella²⁹⁴ on säädetty tietyistä valvontaan liittyvistä helpotuksista, jotka kohdistuvat EU:n EMAS-asetuksen²⁹⁵ mukaisessa EMAS-järjestelmässä mukana oleviin laitoksiin. Tällaiset laitokset ovat esimerkiksi asetuksen nojalla vapautettuja edellä esitetystä yritysorganisaation tiedottamisvelvollisuudesta. Riittävää nimittäin on, että tiedot ovat saatavilla EMAS-järjestelmän mukaisessa organisaatiokirjauksessa.²⁹⁶

291 Todistuksen esittämistä koskeva sääntely näyttäisi olevan kattavampaa kuin Suomen siirtoasiakirjavelvoitteita koskeva sääntely (VNp 659/1996). Jätteiden käsittelyä koskevan todistuksen esittämisestä annetun asetuksen liitteenä on asiakirjapohjia todistusvelvollisuuksien toteuttamiseksi.

292 Kierrätystalous- ja jätelain 26 §:n mukaan tuotteen valmistajan tai jakelijan, joka joko vapaaehtoisesti tai asetuksen nojalla ottaa tuotteista käytön jälkeen niistä syntyneitä jätteitä takaisin, on vastuussa jätteiden haltijan 5 ja 11 §:n mukaisista jätteiden hyödyntämis- ja huolehtimisvelvollisuuksien toteuttamisesta.

293 Kloepfer 2004, s. 1839.

294 Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen 24.6.2002 (BGBl. I s. 3392).

295 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä) 19.3.2001 (2001/761/EY).

296 Kloepfer 2004, s. 1839.

Kierrätystalous- ja jätelain 54 §:ssä säädetään yhden tai useamman jäteasiamiehen (Abfallbeauftragte) määräämisestä. Jäteasiamies on valittava jätteiden lajittelu- hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitoksissa, laitoksissa, joissa syntyy säännöllisesti vaarallisia jätteitä, sekä laitoksissa, jotka tarvitsevat immissiosuojelulain 4 §:n mukaisen luvan. Myös lain 26 §:n mukaisten valmistajien ja jakelijoiden, jotka ovat ottaneet jätteitä takaisin, ja joiden siten on huolehdittava jätteiden haltijan velvollisuuksista, on valittava jäteasiamies. Jäteasiamies on valittava vain, mikäli se on tarpeellista laitoksissa syntyvien jätteiden, niiden hyödyntämisen tai loppukäsittelyn vuoksi, jätteiden synnyn ehkäisyyn, jätteiden hyödyntämis- tai loppukäsittelytoimintaan liittyvien teknisten ongelmien vuoksi, taikka sen vuoksi, että tuotteet tai valmisteet saattavat niiden määräystenmukaisen käytön aikana tai käytön jälkeen aiheuttaa ongelmia asianmukaisen ja turvallisen hyödyntämisen tai ympäristövastuullisen loppukäsittelyn näkökulmasta. Asetuksella²⁹⁷ säädetään yksityiskohtaisemmin, missä laitoksissa on oltava jäteasiamies. Mikäli edellä esitettyjen seikkojen perusteella on tarpeellista, toimivaltaiset viranomaiset voivat myös yksittäistapauksessa määrätä velvollisuudesta valita jätevaltuutettu, vaikka se ei asetuksen nojalla olisikaan pakollista. EMAS-järjestelmässä mukana olevat laitokset eivät ole velvollisia valitsemaan jäteasiamiestä (EMAS-etuoikeusasetus 3 §).²⁹⁸

Kierrätystalous- ja jätelain 55 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti jäteasiamiehen tehtävistä ja valtuuksista. Sen mukaan jäteasiamies neuvoa toiminnanharjoittajaa ja yrityksen työntekijöitä kierrätystalouden ja jätehuollon kannalta merkityksellisissä asioissa. Jäteasiamies on oikeutettu ja velvoitettu valvomaan jätteiden käsittelyn kulkua jätteiden syntymisestä niiden hyödyntämiseen tai loppukäsittelyyn saakka, valvomaan kierrätystalous- ja jätelain säännösten ja sen nojalla annettujen säännösten, ehtojen ja rajoitusten noudattamista. Jäteasiamiehellä on myös oikeus ja velvollisuus pyrkiä kehittämään ja ottamaan käyttöön ympäristöystävällisiä ja vähän jätteitä tuottavia tuotteita muun muassa antamalla lausuntoja. Lisäksi jäteasiamiehellä on oikeus ja velvollisuus pyrkiä parantamaan menettelytapoja, joissa hyödynnetään tai loppukäsitetään jätteitä. Jäteasiamiehen on annettava toteutetuista toimenpiteistä vuosittain raportti toiminnanharjoittajalle.

Kierrätystalous- ja jätelain 55.3 §:ssä viitataan immissiosuojelulain 55–58 §:ään. Niiden mukaan toiminnanharjoittajan on muun muassa huolehdittava siitä, että jäteasiamies saa ottaa kantaa yrityksen investointipäätöksiin ja esittää ehdotuksensa ja vastustuksensa suoraan toimivalle johdolle. Lisäksi immissiosuojelulain 58 §:ssä säädetään jäteasiamiehen tietynlaisesta syrjimättömyys- ja erottamattomuussuojasta.²⁹⁹

Kierrätystalous- ja jätelain 55 §:ssä valtuutetaan liittohallitus asetuksella antamaan määräyksiä EMAS-järjestelmässä mukana oleville yrityksille myönnettävistä valvontaan liittyvistä helpotuksista. Kuten edellä on esitelty, tällaisista helpotuksista on säädetty EMAS-etuoikeusasetuksessa. Helpotukset ovat valtuutuksen mukaan sallittuja, mikäli kun EMAS-järjestelmän vaatimukset ovat yhdenvertaisia kierrätystalous- ja jätelain mukaisiin valvonnallisiin vaatimuksiin nähden. Lainkohdan mukaan helpotukset voivat koskea muun muassa jäteasiamiehen tehtäviä ja yritysorganisaation tiedotusvelvollisuuksia.

²⁹⁷ Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall vom 26.10.1977 (BGBl. I S. 1913).

²⁹⁸ Klopfer 2004, s. 1839–1840.

²⁹⁹ Klopfer 2004, s. 1840.

8 Johtopäätökset

Liittovaltiotason vuoksi Saksassa on oikeudellista sääntelyä niin liittovaltio- kuin osavaltiotasolla. Saksan liittovaltion perustuslaissa³⁰⁰ säädetään näiden kahden tason keskinäisestä suhteesta sekä lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan jakautumisesta. Osavaltioilla on jätetasioissa liittovaltion kanssa rinnakkainen lainsäädäntövalta, mikä tarkoittaa, että osavaltiot voivat käyttää lainsäädäntötoimivaltaansa ainoastaan silloin, kun kyseistä asiaa ei ole lainsäädäntöä säädelty liittovaltiotasolla. Käytännössä liittovaltio on hyödyntänyt lainsäädäntövaltaansa verraten paljon, ja osavaltiotasoinen jätteitä koskeva lainsäädäntö onkin luonteeltaan lähinnä liittovaltion jätelainsäädäntöä toimeenpanevaa. Kunnallisilla jätetalousmääräyksillä säännellään paikkakuntakohtaisen jätehuollon yksityiskohdista.

Liittovaltiotason jätelainsäädäntö koostuu useista säädöksistä. Keskeisin säädös on vuonna 1994 säädetty laki kierrätystalouden edistämiseksi ja ympäristövastuullisen jätehuollon varmistamiseksi eli kierrätystalous- ja jätelaki³⁰¹. Se on Saksan kansallisen jätelainsäädännön puitelaki, ja sitä sovelletaan jätteiden synnyn ehkäisemiseen, jätteiden hyödyntämiseen sekä loppukäsittelyyn. Mielenkiintoisinta Saksan järjestelmässä on jätehuoltovastuiden kohdentumisen ja jätehuoltotoimintojen valvonnan sääntely. Näiltä osin Saksan sääntely sisältää sellaisia erityispiirteitä, joiden lähempi tarkastelu ja vertailu voi osoittautua hyödylliseksi Suomen jätelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Hyödynnettävien ja loppukäsitteltävien jätteiden välisellä erottelulla on tärkeä merkitys Saksan jätelainsäädännössä ja etenkin yksityisen ja julkisen tahon jätehuoltovastuun määrittämisessä. Kaupallista alkuperää olevan jätteen jätehuoltovastuu ja toisaalta oikeus jätteeseen kohdentuvat nimittäin sen perusteella, onko kyse hyödynnettävästä vai loppukäsitteltävästä jätteestä. Periaatteellisenä lähtökohtana Saksan kierrätystalous- ja jätelaissa on kuitenkin aiheuttamisperiaatteen mukainen jätteiden tuottajien ja haltijoiden ensisijainen velvollisuus hyödyntää ja loppukäsittää syntyneet jätteet (KrW-/AbfG 5 ja 11 §). Julkinen toimija asetetaan jätehuoltovastuuseen vasta poikkeussäännösten perusteella (KrW-/AbfG 15§).

Julkisen toimijan jätehuoltovastuun sääntelyä täydentävät säännökset niin sanotuista luovutus- ja sietämisvelvollisuuksista (KrW-/AbfG 13 ja 14 §). Sietämisvelvollisuuksilla tarkoitetaan tontin haltijoiden ja omistajien velvollisuutta sietää, että heidän tontilleen sijoitetaan tarpeellisia säiliöitä, ja että heidän tontillaan käydään jätteiden keräystarkoituksessa. Luovutusvelvollisuudella viitataan velvollisuuteen luovuttaa luovutusvelvollisuuden piirissä olevat jätteet toimivaltaisille julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille. Julkisen tahon jätehuoltovelvollisuudet kohdistuvat nimenomaan luovutettuihin jätteisiin, minkä vuoksi luovutusvelvollisuuksia ja jul-

300 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23.5.1949.

301 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen 27.9.1994 (BGBl I s. 2705).

kisen tahon jätehuoltovelvollisuuksia koskevia säännöksiä on tarkoituksenmukaista tulkita kokonaisuutena (KrW-/AbfG 13 ja 15 §).

Yksityisten kotitalouksien jätteet ovat pääsääntöisesti aina luovutusvelvollisuuden ja siten julkisen tahon jätehuoltovastuun piirissä. Muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevat jätteet on luovutettava julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille vain, jos kyse on loppukäsitteltävästä jätteestä, eivätkä jätteiden haltijat loppukäsittelle jätteitä itse omassa laitoksessaan, taikka jos vallitsevat julkiset edut vaativat, että viranomaisen huolehtii jätteiden loppukäsittelystä. Luovutusvelvollisuuden ja julkisen tahon jätehuoltovastuun aktualisoituminen perustuu näin ollen ensisijaisesti loppukäsitteltävän jätteen käsitteen tulkintaan. Jätteen katsotaan yleensä olevan loppukäsitteltävää jätettä silloin, kun sen hyödyntäminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista. Tällaisten loppukäsitteltävien jätteiden haltijoilla ei käytännössä yleensä ole valinnanvapautta, luovuttavako he jätteensä vai loppukäsittellevätkö he jätteensä itse. Luovutusvelvollisuus tulee nimittäin kyseeseen lähinnä silloin, kun loppukäsitteltävien jätteiden haltijat eivät teknisistä tai taloudellisista syistä kykene omassa laitoksessaan itse asianmukaisesti ja ympäristövastuullisesti loppukäsittelemään jätteitä tai ympäristölliset ja yleisen edun mukaiset vaatimukset muiden perusteiden vuoksi edellyttävät, että julkinen taho ottaa vastuun loppukäsittelystä.

Suomessa kunnan jätehuoltovelvollisuuden piirissä on asumisessa syntyvät jätteet sekä näihin rinnastettavat tiettyjen julkisten toimintojen jätteet. Tulkintaongelmia on aiheutunut muun muassa asumisessa syntyviin jätteisiin rinnastettavissa olevien jätteiden käsitteen sekä julkisten toimintojen määrittelyssä. Saksassa jätehuollon velvollisuuksien kohdentuminen perustuu hyödynnettävien ja loppukäsitteltävien jätteiden väliseen erotteluun. Hyödynnettävien ja loppukäsitteltävien jätteiden erolla on tärkeä merkitys myös EU:n jätesäätelyssä, sillä hyödynnettäviä jätteitä koskee tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate, kun taas loppukäsitteltävien jätteiden vapaata liikkuvuutta voidaan helpommin rajoittaa, esimerkiksi vetoamalla omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteisiin. Saksan jätehuollon organisoinnin voidaankin nähdä perustuvan lähtökohtiin, jotka ovat yhdenmukaisia EU:n jätesäätelyyn nähden. Jätehuoltovastuiden jakautuminen hyödynnettävien ja loppukäsitteltävien jätteiden välisen erottelun perusteella ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton ratkaisu. Saksassa sekä julkisen että yksityisen sektorin jätteenkäsittelykapasiteetti on kasvanut voimakkaasti, minkä vuoksi erityisesti kunnallisissa jätteenkäsittelylaitoksissa on ollut jopa pulaa jätteistä. Kuntien ja yksityisten jätteenkäsittely-yritysten välillä onkin puhjennut kiistoja, onko tietty jäte luovutusvelvollisuuden piirissä vai ei. Kiistan ratkaisu perustuu pitkälti loppukäsitteltävän jätteen käsitteen tulkintaan, jolloin vastuunjaon ongelmaksi muodostuu se, etteivät jätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn määritelmät ole täysin yksiselitteisiä. Lisäksi on huomattava, että käsitteiden määrittely nojautuu pitkälti EU-oikeuteen, minkä vuoksi kansallista liikkumavaraa niiden määrittelyssä ei välttämättä ole paljon. Toisaalta jätehuollon vastuunjaon sääntelyssä joudutaan aina tukeutumaan käsitteisiin ja sääntelyssä on tehtävä rajanvetoja, jotka voivat aiheuttaa kiistaa toimijoiden kesken. Tärkeintä olisi, että kansalliset linjanvedot olisivat jätehuollon toimijoiden kannalta mahdollisimman selkeitä ja pelisäännöistä oltaisiin yksimielisiä.

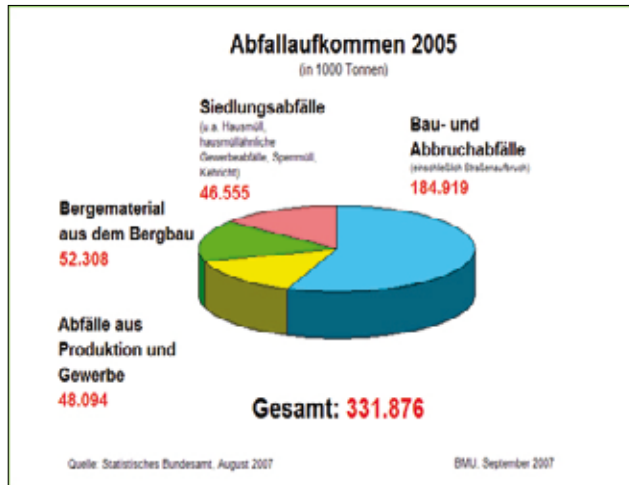
Jätehuollon järjestämisen ohella Saksan jätesäätelyn mukainen jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimien valvonta sisältää joitain mielenkiintoisia erityispiirteitä. Valvonta tapahtuu Saksassa toisaalta viranomaisvalvonnan keinoin ja toisaalta omavalvonnan kautta. Kierrätystalous- ja jätelaissa säädetään viranomaisten tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta (KrW-/AbfG 40 §). Valvonnan kohteina voivat olla jätteiden tuottajat ja haltijat, jätteenkäsittelyvelvolliset, jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitosten toiminnanharjoittajat ja omistajat tai edelliset omistajat sekä laitokset tai yritykset, jotka ammattimaisesti keräävät tai kuljettavat jätteitä, välittävät jätteitä ammattimaisesti kolmannelle tai myyvät jätettä ammattimaisesti. Lisäksi sää-

detään jäterekisterin ylläpitämiseen ja todistuksen esittämiseen liittyvistä velvoitteista (KrW-/AbfG 42 ja 43 §). Jätteitä hyödyntävien, loppukäsittelevien tai varastoivien toiminnanharjoittajien on pidettävä rekisteriä, joka on pyynnöstä esitettävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Rekisteri sisältää tietoja muun muassa jätteiden määrästä, lajista ja alkuperästä. Todistuksen esittämisvelvollisuuden tarkoituksena on osoittaa jätteenkäsittelyn luvallisuus. Todistuksella tarkoitetaan jätteen tuottajan, haltijan tai kerääjän antamaa selvitystä, jätteenkäsittelijän antamaa hyväksymisilmoitusta taikka toimivaltaisen viranomaisen antamaa jätteenkäsittelyä koskevaa lupatodistusta. Todistuksen esittämisvelvollisuus koskee ainoastaan vaarallisten jätteiden tuottajia, haltijoita, kerääjiä, kuljettajia ja käsittelijöitä. Rekisterinpitämisvelvollisuuden tai todistuksen esittämisvelvollisuuden laiminlyöntiä pidetään hallinnollisena rikkomuksena, josta voi seurata enintään 10.000 euron sakko. (KrW-/AbfG 61.2 ja 3 §:).

Viranomaisvalvonnan lisäksi kierrätystalous- ja jätelaki sisältää säännöksiä oma-valvonnasta (KrW-/AbfG 53 ja 54 §). Yrityksen on muun muassa ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, kuka yrityksen edustuskelpoisista henkilöistä käytännössä hoitaa kierrätystalous- ja jätelain mukaisia jätteenhaltijan velvollisuuksia. Kyseisen henkilön vastuulla on myös tiedottaa toimivaltaiselle viranomaiselle, millä tavoin varmistetaan, että jätteiden synnyn ehkäisyä, hyödyntämistä ja ympäristöllisesti vastuullista jätteiden loppukäsittelyä koskevat säädökset ja määräykset otetaan yrityksessä huomioon. Kierrätystalous- ja jätelaissa säädetään myös niin sanotun jäteasiamiehen määräämisestä. Jäteasiamies on tietyin edellytyksin valittava muun muassa jätteiden lajittelu- hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitoksissa sekä laitoksissa, joissa syntyy säännöllisesti vaarallisia jätteitä. EMAS-järjestelmässä mukana olevat laitokset eivät ole velvollisia valitsemaan jäteasiamiestä. EMAS-järjestelmässä mukana oleville yrityksille säädetään myös muunlaisia viranomaisvalvontaan liittyviä helpotuksia.

Liite I

Kokonaisjätekertymä Saksassa vuonna 2005



Kuva 2. Quelle: Statistisches Bundesamt August 2007³⁰²

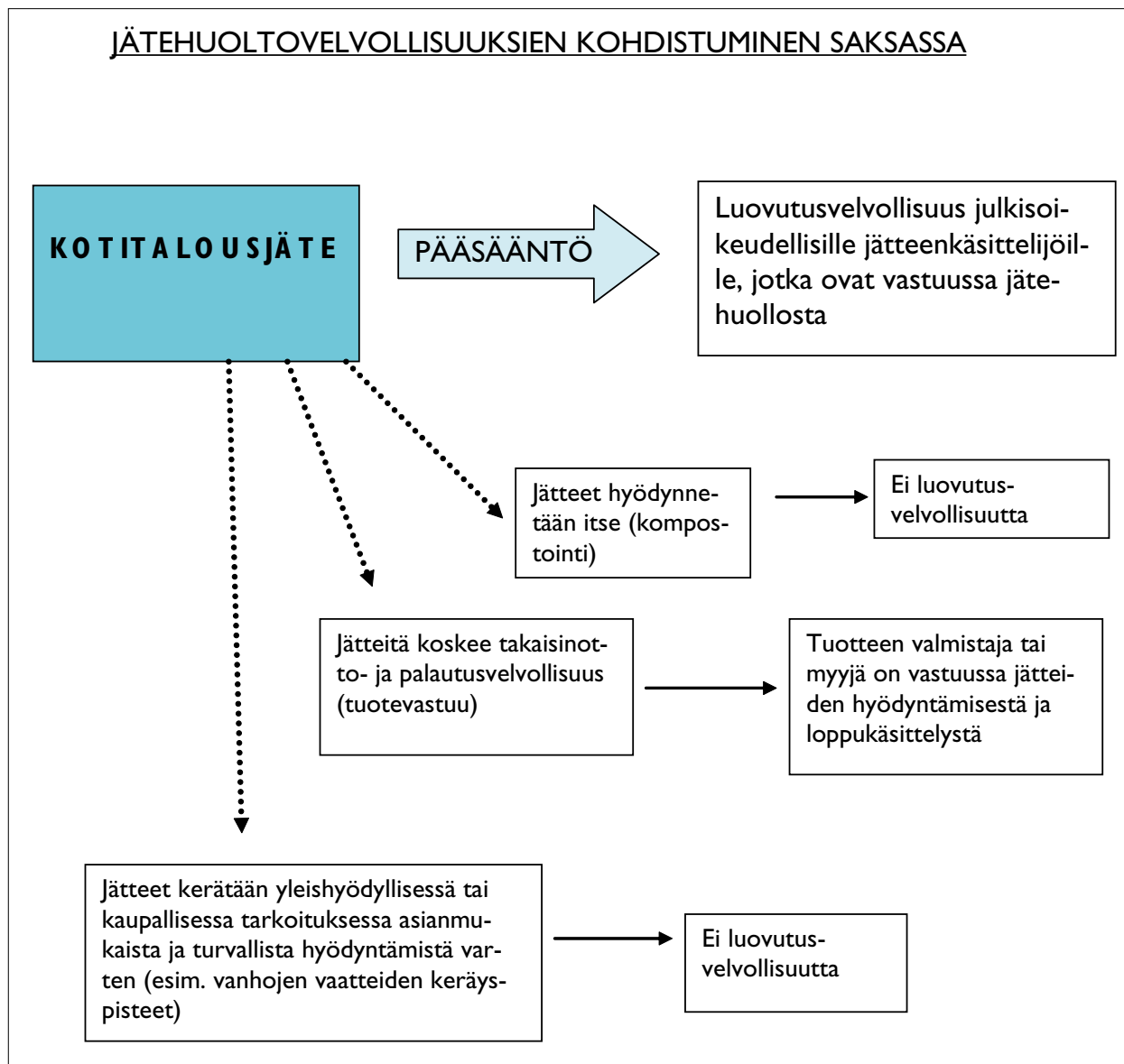
Yhdyskuntajäte vuosina 1996–2005

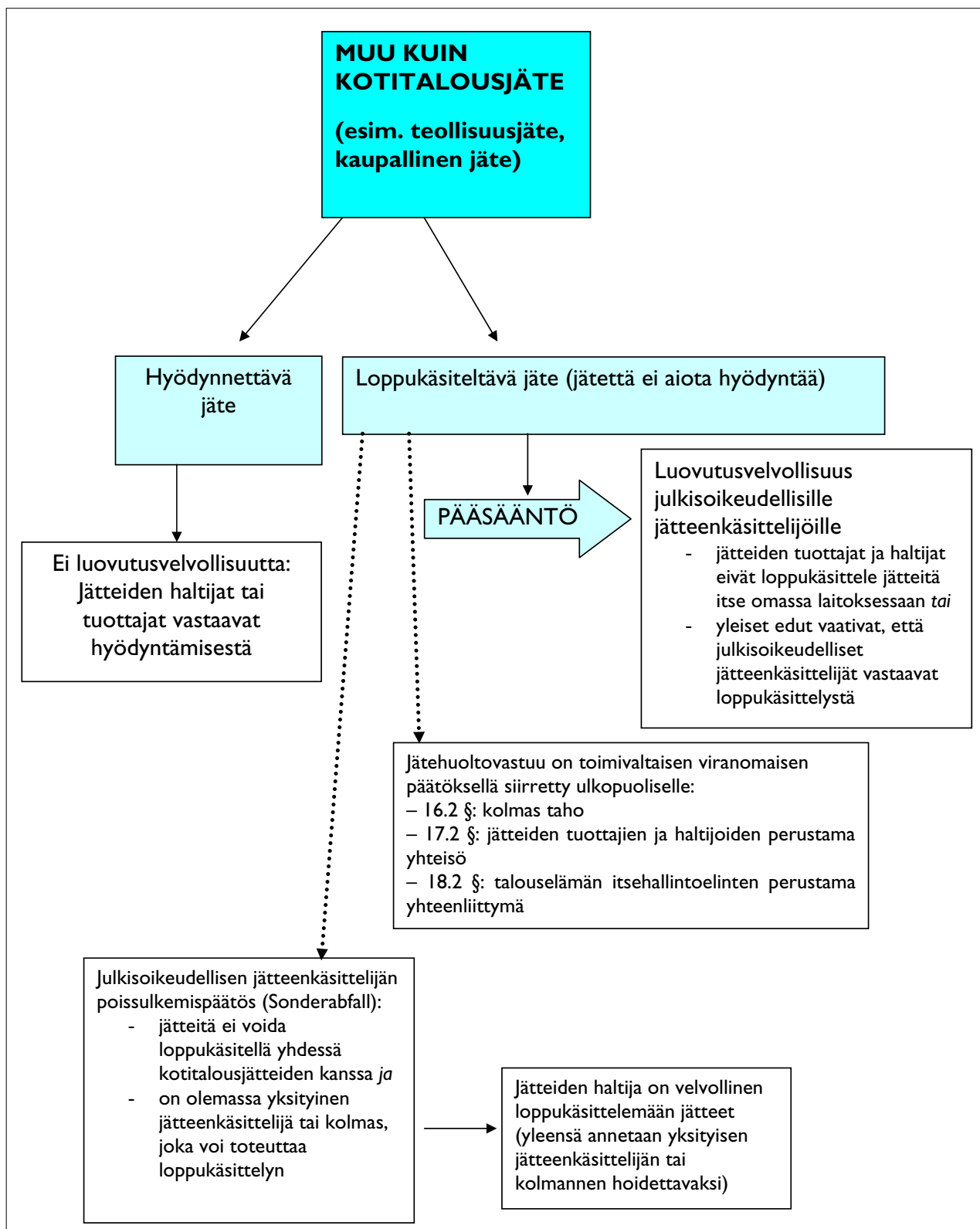


Kuva 3. Quelle: Statistisches Bundesamt August 2007³⁰³

302 >http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/statistiken_zu_abfallwirtschaft/doc/5886.php<.

303 >http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/statistiken_zu_abfallwirtschaft/doc/5886.php<.





Kuva 4.

V osa:
ITÄVALTA

V Osa: Itävalta

Matias Forss

1 Yleistä

Tutkimuksen tavoite on luoda yleiskatsaus Itävallan jätehuoltojärjestelmään ja nostaa sieltä erityisiä seikkoja lähemmän tarkastelun piiriin. Yhdyskuntajätehuolto Itävallassa on osavaltioiden vastuulla, mutta osavaltiot ovat sen verran pieniä kokonaisuuksia, että yhden osavaltion jätehuoltojärjestelmän tarkastelu muista erillään ei olisi tarkoituksenmukaista. Osavaltiot eivät kuitenkaan ole jätehuollon tai käsittelylaitosten suhteen omavaraisia, ja varsinkin jätehierarkian toteuttaminen tapahtuu kansallisella tasolla, joten käsittelen Itävaltaa esityksessä yhtenä kokonaisuutena.

1.1

Itävallan oikeusjärjestyksestä

Itävalta on liittovaltio, joka jakautuu yhdeksään osavaltioon (ks. Itävallan perustuslain 1 pääkappaleen 2 artikla). Itävallan liittovaltion voimassa oleva perustuslaki (Bundes-Verfassungsgesetz) on vuodelta 1934, mutta sitä on sen jälkeen useasti muutettu, viimeksi vuonna 2007. Osavaltioissa sovelletaan liittovaltion valtiosääntöoikeuden ohella osavaltioiden omaa valtiosääntöoikeutta. Perustuslaki ei sisällä suoranaisia säännöksiä liittovaltion ja osavaltioiden lainsäädännön välisestä hierarkisesta suhteesta, mutta osavaltion valtiosääntöoikeus ei kuitenkaan saa olla ristiriidassa liittovaltion valtiosääntöoikeuden kanssa (ks. esim. perustuslain 99 artiklan 1 momentti).³⁰⁴

Itävallan perustuslain toimivaltasäännökset ovat jaoteltavissa neljään kategoriaan. Ensinnäkin liittovaltiolla voi olla sekä lainsäädäntö- että toimeenpanovalta. Toiseksi on mahdollista, että toimivaltuudet on jaettu siten, että lainsäädäntövalta on liittovaltiolla, mutta toimeenpanovalta osavaltioilla. Kolmanneksi liittovaltiolle on saatettu antaa lainsäädäntövalta vain tiettyjä aloja koskevien yleisten periaatteiden osalta, jolloin muilta osin sekä lainsäädäntö- että toimeenpanovalta on säädetty osavaltioille. Lisäksi perustuslaki sisältää toimivallan jakautumista koskevan yleissäännöksen, jonka mukaan toimivalta on osavaltioilla, mikäli perustuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty lainsäädäntö- tai toimeenpanotoimivallan olevan liittovaltiolla (perustuslain 15 artikla).³⁰⁵

Liittovaltiolla on perustuslain nojalla lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta useissa ympäristönsuojeluun liittyvissä asioissa. Edellä mainitun osavaltioiden toimivaltaa koskevan yleissäännöksen perusteella osavaltiot voivat antaa säännöksiä muun muassa kaavoituksesta, rakentamisoikeudesta, luonnon- ja maisemansuojelusta, eläinten ja lajien suojelusta sekä metsästyksestä ja kalastuksesta.³⁰⁶ Jätealaan liittyvä lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta määritellään perustuslain 10 artiklassa. Artiklan mukaan osavaltioilla on lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta jätehuoltoasioissa, mutta

³⁰⁴ http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_aus_fi.htm.

³⁰⁵ Mayer & Schmeltz 1999, s. 32-33.

³⁰⁶ Mayer & Schmeltz 1999, s. 32-33.

vain sikäli, kun ei ole tarvetta antaa yhtenäisiä säännöksiä koko liittovaltion alueella. Vaarallisia jätteitä koskeva lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta on kuitenkin aina liittovaltiolla. Käytännössä liittovaltio on monin tavoin käyttänyt tarveharkintaperusteista lainsäädäntövaltaansa³⁰⁷.

1.2

Jätepolitiikka

Jätehuoltoa pidetään Itävallassa yhtenä ympäristöpolitiikan tärkeänä osa-alueena. Jätepolitiikan taustalla vaikuttaa ympäristönsuojelussa yleisesti tunnustettu kestävä kehityksen periaate; jätepoliittisten ratkaisujen tulee olla ympäristön kannalta kestäviä. Kestävän jätehuollon periaatteet ja tavoitteet on kirjattu vuonna 2002 säädettyyn jätehuoltolakiin (Abfallwirtschaftsgesetz). Lain keskeisinä tavoitteina ovat ympäristön ja ihmisten suojeleminen, ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat muun muassa päästöjen vähentäminen ja olemassa olevien luonnonvarojen paras mahdollinen hyödyntäminen. Olennaisia kestävä jätehuollon tekijöitä on materiaalitehokkuus samoin kuin jätteiden välttäminen ja niiden hyödyntäminen ”saastuttaja maksaa”-periaatteen mukaisella tavalla. Sellainen jäte, jota ei ole voitu välttää tai hyödyntää, on Itävallan jätepolitiikan mukaan loppusijoitettava turvallisesti ja siten, ettei siitä aiheudu haittaa tuleville sukupolville.³⁰⁸

Itävallan jätehuollon katsotaan edenneen pitkälle jätehierarkian ja kierrätystalouden toteuttamisessa. Itävallassa puhutaan ”modernista resurssinhallinnasta” (Resourcenmanagement) jo toteutuneena ja täydentämistä kaipaavana järjestelmänä.³⁰⁹

1.3

Jätelainsäädännön rakenne

Itävallan jätelainsäädännön käytännön soveltaminen edellyttää sekä useiden liittovaltion säädösten että osavaltiotasoisien säädösten tuntemista. Keskeisin liittovaltiotason säädös on vuonna 2002 säädetty laki kestävästä jätehuollosta (Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft³¹⁰) eli lyhyemmin jätehuoltolaki (Abfallwirtschaftsgesetz – AWG). Se on koko jätelainsäädännön puitelaki ja koskee yleisesti kaikkia jätteitä. Jätehuoltolain taustatyön tekivät asiantuntijoiden johtamat työryhmät. Tavoitteena oli tutkia, miten uudistaa vuoden 1990 jätehuoltolaki vastaamaan muuttuneita vaatimuksia. Uuden lain valmistelussa otettiin huomioon 1) yhteisöoikeuden käsitteet ja jaottelu, 2) jätteenkäsittelylaitosten ja jätteen käsittelyn sääntely, 3) jätteen synnyn ehkäiseminen ja jätteen hyödyntäminen.³¹¹

Itävallan jätehuoltolaki ei sisällä erityistä säännöstä lain soveltamisalasta. Lain 1 lukuun kirjatuista lain tavoite- ja periaatesäännöksistä sekä käsitteiden määrittelystä on kuitenkin pääteltävissä, että lakia sovellettaisiin kaikkiin muihin jätteisiin kuin niihin, jotka on nimenomaisesti suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain 1 luvun 3 §:ssä on määritelty, että lakia ei sovelleta muun muassa radioaktiivisiin aineisiin eikä sellaisiin aineisiin, joita johdetaan vesistöön vesioikeudellisen sääntelyn nojalla taikka vapaaseen ilmaan ilmanpuhtautta koskevien säädösten nojalla.

Kokonaisuudessaan Itävallan jätehuoltolaki sisältää kymmenen lukua. Kuten edellä on esitetty ensimmäiseen lukuun on kirjattu lain keskeiset tavoitteet ja periaatteet ja määritelty keskeiset käsitteet. Lisäksi ensimmäisessä luvussa säädetään liittovaltion

307 <http://www.waste.eionet.europa.eu/factsheets/Austria>.

308 Nachhaltige Abfallwirtschaft in Österreich, s. 1-4.

309 Katso esimerkiksi Itävallan kauppakamari http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=386993&DstID=0&BrID=506.

310 Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (BGBl. I Nr. 102/2002).

311 <http://www.lebensministerium.at/article/articleview/26603/1/6968/>.

jätehuoltosuunnitelman laatimisesta. Lain toinen luku sisältää velvoitteita ehkäistä jätteen syntyä ja edistää hyötykäyttöä, jota koskien on määräyksiä muun muassa tuottajavastuusta. Muita velvollisuuksia käsitellään esityksen jaksossa 2.3. Kolmas luku koskee jätteen omistajan yleisiä velvollisuuksia. Neljäs luku kohdistuu jätteiden keräilijän ja käsittelijän toimiin, kun taas viides luku sisältää yleisiä säännöksiä keräys- ja hyödyntämisjärjestelmästä. Kuudennessa luvussa käsitellään jätteiden käsittelylaitoksia ja kaatopaikkatoimintaa. Seitsemäs luku sisältää säännökset rajat ylittävistä jätteiden siirroista, ja kahdeksas luku liittyy jälkivalvontaan. Yhdeksännessä luvussa on ainoastaan siirtymäsäännöksiä ja kymmenennessä luvussa loppusäännöksiä. Lisäksi jätehuoltolaki sisältää luettelon jäteluokista (Liite 1) samoin kuin luettelot jätteen hyödyntämistoimista (Liite 2.1) ja loppukäsittelytoimista (Liite 2.2). Luettelot ovat yhdenmukaisia EU:n jätedirektiivin vastaavien luetteloiden kanssa. Edelleen jätehuoltolakiin kuuluu vielä viisi muuta liitettä, jotka koskevat aineiden vaarallisia ominaisuuksia, parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämistä, IPPC-direktiivin mukaisia käsittelylaitoksia, riskinhallintaa vaikeiden onnettomuuksien yhteydessä ja strategista ympäristön seurantaa.

1.3.1

Jätteen käsite

Jätehuoltolain 2 §:n 1 momentin mukaan jätteitä jätehuoltolain mukaisessa merkityksessä ovat sellaiset irtaimet esineet, jotka sisältyvät liitteessä 1 mainittuihin luokkiin ja (1.) jotka niiden haltija tahtoo poistaa käytöstä (sanamukaisesti vapautua = "sich erledigen") tai on poistanut käytöstä taikka (2.) joiden keräys, läjittäminen, kuljettaminen tai käsittely on välttämätöntä, jotta lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yleisiä etuja ei loukattaisi. Lain 1 §:n 3 momentin nojalla katsotaan yleisen edun nimissä olevan välttämätöntä, että aine kerätään, läjitetään, kuljetetaan ja käsitellään jätteenä, mikäli muutoin jokin lainkohdassa luetelluista yhdeksästä vaikutuksesta voisi aiheutua. Tällaisia vaikutuksia ovat ihmisten terveyden vaarantuminen tai kohtuuttomien haittavaikutuksien aiheutuminen, maaperän taikka eläinten tai kasvien luonnollisten elinehtojen vaarantuminen, kestävä vesien tai maaperän käytön loukkaaminen, ympäristön pilaantuminen, tulipalo- tai räjähdysvaara, kohtuuton melu tai meteli, taudinaiheuttajien syntyminen tai lisääntymisen edistäminen, julkisen järjestyksen ja turvallisuuden häiritseminen sekä kaupunki- tai maisemakuvan melkoinen loukkaaminen. Aine on siis kerättävä, läjitettävä, kuljetettava ja käsiteltävä jätteenä, mikäli muutoin voisi aiheutua jokin edellä mainituista vaikutuksista.

Jätehuoltolain 2 §:n 2 momentissa tarkennetaan, että sellainen aine, jonka keräys, läjittäminen, kuljettaminen tai käsittely on julkisen edun nimissä välttämätöntä, katsotaan jätteeksi myös siinä tapauksessa, että sillä on "ympäristölle haitallinen yhteys maaperään". Pilaantunut maaperä on siis laissa määritelty jätteeksi. Lisäksi todetaan, että aineen keräyksen, läjittämisen, kuljettamisen tai käsittelyn jätteenä voidaan katsoa olevan julkisen edun nimissä välttämätöntä, vaikka aineesta voitaisiin saada vastiketta.

Jätehuoltolain 2 §:n mukaan jätteen käsite näyttäisi olevan määritelty hieman EU:n jätedirektiivistä poikkeavasti. Itävallan jätehuoltolaki kiinnittää huomiota jätteen objektiiviseen määritelmään. Velvollisuus poistaa jäte käytöstä on itävaltalaisen tulkinnan mukaan jätedirektiivissä avoimesti jäsenvaltion määriteltävissä.³¹² Jätteen objektiivisen määritelmän korostamisen voi sanoa lähentävän jätelainsäädäntöä yleiseen ympäristöoikeuteen.

Lisäksi jätehuoltolain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että ainetta pidetään jätteenä siihen saakka, kunnes sitä tai siitä saatua ainetta käytetään välittömästi neitseellisen raaka-aineen tai siitä valmistetun tuotteen korvikkeena. Lisäksi 5 §:n 2 momentissa

³¹² Niederhuber, s. 54–55.

valtuutetaan ministeriö tiettyjen jätteiden osalta asetuksella määrittelemään se hetki, milloin niiden jäteluonteen katsotaan päättyvän. Esimerkiksi Kompostverordnung määrää kompostoitavan jätteen osalta, milloin se muuttuu tuotteeksi.

1.3.2

Erilliset asetukset

Jätehuoltolain täydentämiseksi liittovaltion tasolla on annettu useita asetuksia. Itävallan kansallinen versio komission jäteluettelosta on jäteluetteloasetus (Abfallverzeichnisverordnung), joka ohjaa aineen luokittelamista jätteeksi. Jätteiden haltijoiden kirjaamisvelvollisuuden (§ 17 AWG) toteuttamiseksi on annettu jätekirjaamisasetus (Abfallnachweisverordnung). Erityisiä jätelajeja koskevia asetuksia on annettu pakkausjätteistä, (Verpackungsverordnung), uudelleentäyttämiskelpoisista juomapakauksista (Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von wiederbefüllbaren Getränkeverpackungen), vanhoista ajoneuvoista (Altfahrzeugeverordnung), sähkö- ja elektroniikkalaitteista (Elektroaltgeräteverordnung), eräistä lampuista (Lampenverordnung), paristoista ja akuista (Verordnung über die Rücknahme und Schadstoffbegrenzung von Batterien und Akkumulatoren) sekä jäteöljystä (Altölverordnung). Lisäksi vaarallisten jätteiden määrittelystä on annettu oma asetuksensa (Festsetzungsverordnung gefährliche Abfälle).

Jätteiden käsittelyä koskevia tärkeimpiä säädöksiä ovat jätteenpolttoasetus (Abfallverbrennungsverordnung), kaatopaikka-asetus (Deponieverordnung), kompostiasetus (Kompostverordnung), jossa määritellään kompostoitavien jätteiden laatuvaatimukset, asetus jätteiden käsittelyvelvollisuuksista (Abfallbehandlungspflichtenverordnung), biojäteasetus, jossa määrätään, mitkä biohajoavat jätteet on kerättävä erillään (Bioabfallverordnung), rakennusjäteasetus, jossa säädetään rakennustoiminnassa syntyvän jätteen erottamisesta (Baurestmassentrennverordnung), asetus liikuvista jätteidenkäsittelylaitoksista (Mobile Anlagen-Verordnung) sekä asetus yritysten ja jätteenkäsittelylaitosten riskienhallinnasta vaikeissa onnettomuustilanteissa (Industrieunfallverordnung). Hallintomenettelyyn ja viranomaisvalvontaan liittyviä säädöksiä ovat asetus jätteiden todistusvelvollisuuksista (Abfallnachweisverordnung) sekä asetus epäpuhtauspäästöjen ilmoittamisesta eurooppalaisen epäpuhtausrekisterin laatimista varten (EPER-Verordnung).

Lisäksi liittovaltion lainsäädännön ohella kaikilla osavaltioilla on oma jätelakinsa. Esimerkiksi Wienin osavaltioissa on erityinen Wienin jätehuoltolaki (Wiener Abfallwirtschaftsgesetz), joka sisältää säännöksiä muun muassa jätteiden käsittelystä ja keräilystä. Lisäksi osavaltioilla on säädöksiä, jotka koskevat esimerkiksi jäteyhteisöjen muodostamista, osavaltion jätehuoltosuunnitelmien laatimista, jätteenkäsittelylaitoksia taikka jätemaksuja.

Jäteoikeudella on yhtymäkohtia toisaalta muuhun ympäristöoikeuteen ja toisaalta ympäristöä mahdollisesti pilaavan teollisuus-, maatalous tms. elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Myös Itävallassa muuhun oikeudenalaan kuin erityisesti jäteoikeudenalaan kuuluvat säädökset saattavat sisältää säännöksiä, jotka liittyvät jätteisiin ja jätteisiin liittyviin toimintoihin. Yksi tällainen keskeinen säädös on elinkeinoasetus (Gewerbeordnung 1994), jota sovelletaan tiettyihin elinkeinotoiminnan muotoihin. Asetuksessa säädetään muun muassa toiminnanharjoittajien oikeudesta kerätä ja käsitellä jätteitä ja toisaalta siitä, että jäteoikeudelliset säännökset velvoittavat toiminnanharjoittajia. Lisäksi elinkeinoasetus sisältää säännöksiä toiminnan luvantarpeesta, luvanmyöntämisedellytyksistä ja lupamääräyksistä. Asetuksen 77 §:n 4 momentin mukaan tuotantolaitokselle on muiden lupaehtojen täytyessä myönnettävä lupa, jos jätteiden syntymistä vältetään tai niitä hyödynnetään taikka milloin hyödyntäminen ei ole taloudellisesti mahdollista, niistä huolehditaan asianmukaisesti ja siten kuin on säädetty. Luvanhakijan on esitettävä hakemuksessaan jätehuoltosuunnitelma

(ks. elinkeinoasetuksen 353 §:n 1 momentin c-kohta). Lisäksi viranomaiset voivat antaa luvassa tarvittavia lupamääräyksiä sekä myöhemmin vielä tarkistaa niitä (ks. elinkeinoasetuksen 79b §). Jätehuoltolain mukainen jätteenkäsittelylaitosten lupa- ja ilmoitusvelvollisuus ei koske niitä laitoksia, joihin sovelletaan elinkeinoasetusta (ks. Jätehuoltolain 37 §).

1.4

Keskeisimpien EU-säädösten implementointi

Itävallassa EU:n jätepuitedirektiivi on pantu täytäntöön jätehuoltolailla, joka on Itävallan jätelainsäädännön puitelaki. IPPC-direktiivin täytäntöön panemiseksi Itävallassa oli aikomus säätää yhtenäinen niin sanottu tuotantolaitosten ympäristölaki (Umweltgesetz für Betriebsanlagen), mutta se osoittautui liian hankalaksi toteuttaa, joten päädyttiin ratkaisuun, joilla vanhoja sektorikohtaisia lakeja uudistettiin täyttämään IPPC-direktiivin vaatimukset. IPPC-direktiivin implementointi siis käytännössä tarkoitti muutoksia muun muassa jätehuoltolakiin, elinkeinoasetukseen sekä mineraaliraaka-ainelakiin (Mineralrohstoffgesetz). Kukin niistä soveltuu tiettyihin IPPC-laitoksiin ja kussakin laissa on säädetty lupamenettelyn keskittämistä siten, että milloin tiettyyn IPPC-laitokseen sovelletaan tiettyä mainittua lakia, ei lisäksi tarvita muiden sektorilakien mukaista lupaa. Kun arvioidaan IPPC-laitosten toimintaa, on Itävallassa otettava edellä mainittujen lakien lisäksi huomioon vesilain säännökset. Vesilaki ei sisällä erityistä lupamenettelyä IPPC-laitoksille, vaan sitä on sovellettava muiden lakien mukaisten lupamenettelyjen kanssa rinnakkain.³¹³ Lisäksi myöhemmin täytäntöönpanoa täydennettiin lisäämällä IPPC-direktiivin vaatimukset tiettyjen höyrykattilalaitosten osalta niin sanottuun kattilalaitosten päästösuojalakiin (Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen)³¹⁴.

EU:n kaatopaikkadirektiivi³¹⁵ ja jätteenpolttodirektiivi³¹⁶ on Itävallassa implementoitu jätehuoltolailla ja tietyillä sen nojalla annetuilla asetuksilla. Vuonna 2002 säädetyllä jätteenpolttoasetuksella³¹⁷ (Abfallverbrennungsverordnung) pantiin tarkemmin täytäntöön jätteenpolttoa koskevat EU-sääntelyn vaatimukset. Itävallan Kaatopaikka-asetus³¹⁸ (Deponieverordnung) on vuodelta 1996, mutta sitä on myöhemmin muutettu vastaamaan EU:n kaatopaikkadirektiivin vaatimuksia. Kaatopaikka-asetuksen mukaan kaatopaikoille saa sijoittaa vain jätettä, jolle on tehty mekaanis-biologinen käsittely tai joka on esikäsitelty polttamalla siten, että on saavutettu alle 5 prosentin orgaanisen hiilen kokonaismäärä. Osavaltiot saavat tosin tietyin edellytyksin myöntää siirtymäaikoja vuoteen 2009 saakka.³¹⁹

Mitä tulee kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämiseen, Itävallassa oli jo vuonna 2005 saavutettu EU:n kaatopaikkadirektiivin 5 artiklan viimeinenkin vähentämistavoite eli kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan yhdyskuntajätteen määrä oli jo tuolloin vähennetty 35 prosenttiin vuoden 1995 määrästä. Tavoite on Itävallassa saavutettu muun muassa säätämällä lain tasoinen vaatimus biohajoavan jätteen erilliskeräyksestä. Tarkempia säännöksiä on biohajoavan jätteen erilliskeräystä koskevassa asetuksessa³²⁰ (Bioabfallverordnung). Lisäksi erillisellä ase-

313 http://ec.europa.eu/environment/ippc/replies_and_opinions/austria_de.pdf, s.1

314 <http://cdr.eionet.europa.eu/at/eu/ippc/envrusbtw>, s.1

315 Neuvoston direktiivi kaatopaikoista 26.4.1999 (99/31/EY).

316 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteenpoltoasta 4.12.2000 (2000/76/EY).

317 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über die Verbrennung von Abfällen (BGBl. II Nr. 389/2002).

318 Verordnung des Bundesministers für Umwelt über die Ablagerung von Abfällen (BGBl. Nr. 164/1996).

319 KOM(2005) 105 lopullinen, s. 3 ja http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_aus_fi.htm.

320 Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die getrennte Sammlung biologischer Abfälle (BGBl. Nr. 68/1992).

tuksella³²¹ (Baurestmassentrennverordnung) säädetään, että biohajoava jäte kerättävä erikseen laajoissa rakennushankkeissa. Näin kerätty biohajoava jäte kompostoidaan kompostointiasetuksessa³²² (Kompostverordnung) säädettyjä laatuvaatimuksia noudattaen. Edelleen sääntelykokonaisuuteen kuuluu pakkausasetus³²³ (Verpackungsverordnung), joka velvoittaa paperi- ja kartonkipakkausten erilliskeräykseen. Tämän lisäksi kuntien ja Itävallan pakkausalan yhteisön ARA:n (Altstoff Recycling Austria AG) välillä on sopimus graafisen paperin erilliskeräyksestä.³²⁴

321 Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Trennung von bei Bautätigkeitenanfallenden Materialien (BGBl. Nr. 259/1991).

322 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Qualitätsanforderungen an Komposte aus Abfällen (BGBl. II Nr. 292/200).

323 Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten und die Einrichtung von Sammel- und Verwertungssystemen BGBl. Nr. 648/1996.

324 KOM(2005) 105 lopullinen, s. 3–5 ja http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_aus_fi.htm.

2 Ohjauskeinot jätehierarkian toteuttamiseksi

2.1

Lähtökohdat: jätehuolto osana ympäristönsuojelua

Itävallassa korostetaan jätehuollon olevan osa aktiivista ympäristönsuojelua³²⁵. Jätehuoltolain 1 §:n mukaan jätehuollossa on otettava huomioon ennaltaehkäisyperiaate (Vorsorgeprinzip) ja ratkaisujen kestävyys pitkällä tähtäimellä (Nachhaltigkeit). Tätä taustaa vasten määritellään asianmukaisen jätehuollon tavoitteet. Ensinnäkin on vältettävä ihmisiin, eläimiin, kasveihin tai näiden elinehtoihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia. Toiseksi on vähennettävä ilmansaasteita ja muita kasvihuoneilmiöön vaikuttavia päästöjä. Kolmanneksi on säästettävä luonnonvaroja, joiksi luetellaan raaka-aineet, vesi, energia, maisema, matalikot ja kaatopaikkatila. Neljänneksi jätteiden materiaalihyödyntämisestä ei saa aiheutua suurempaa vaaraa kuin käytettäessä neitseellistä raaka-ainetta. Viidenneksi vain sellaisia jätteitä saa jäädä jäljelle, joiden läjittämisestä ei aiheudu vaaraa tuleville sukupolville.

Jätehuollon tavoitteiden saavuttamiseksi jätehuoltolain 1 §:ssä esitetään jätehierarkiaa seurailevat periaatteet. Ensinnäkin jätteiden määrä ja jätteiden sisältämät haitalliset aineet on pidettävä niin vähäisinä kuin mahdollista (jätteiden välttäminen). Toiseksi jätteitä on hyödynnettävä sikäli, kun se on taloudellisesti tarkoituksenmukaista ja teknisesti mahdollista eivätkä hyödyntämisestä aiheutuvat kustannukset ole suhteettomia verrattuna muuhun jätteenkäsittelyyn. Huomionarvoista on, että hyödyntämistä ei vaadita, ellei hyödyntämisestä saatavalle aineelle tai energialle ole olemassa markkinoita eikä markkinoita ole mahdollista luoda. Kolmanneksi hyödyntämiskelvottomat jätteet on käsiteltävä joko biologisesti, termisesti, kemiallisesti tai fysikaalisesti. Jäljelle jäävä jäte on oltava mahdollisimman reagoimatonta ja se on loppusijoitettava asianmukaisesti. Jätehierarkian toteuttaminen ei Itävallan jätehuoltostrategian mukaan ole tavoiteltava itseisarvo sinänsä, vaan keino edellä esitettyjen ympäristönsuojelullisten päämäärien saavuttamiseksi. Näin ollen on löydettävä paras mahdollinen kombinaatio jätteiden välttämisen, hyödyntämisen ja loppusijoittamisen välillä.³²⁶

Jätehuollosta on käsitteellisesti erotettu 1.3 §:ssä julkinen etu, joka vaatii aineen käsittelemistä jätteenä silloin, kun edellä käsitellyt jätteen objektiiviset kriteerit täyttyvät. Näin käy ilmi jätehuoltolain luonne toisaalta puitteena kierrätystalouden toteuttamiseksi, toisaalta yleistä terveyttä ja ympäristön viihtyvyyttä suojelevana lakina.

Jätehuoltolain 1 §:n jätehierarkiaa ilmentävistä periaatteista ei voi suoraan johtaa velvollisuuksia³²⁷. Jätehuoltolain tavoitteet ja jätehierarkian periaatteet toimivat tulkintatyökaluina osittain ristiriitaisen säännösten tulkinnassa. Jätehuoltolain tavoit-

³²⁵ Nachhaltige Abfallwirtschaft in Österreich, s.4.

³²⁶ BAWP, s. 102.

³²⁷ Tessar 2006 s. 55, VwGH 19.9.1996, 96/07/0049.

teisiin ja jätehierarkian periaatteisiin viitataan jätehuoltolain 15 §:ssä, jossa määrätään huolellisuusvelvollisuus jätteiden haltijoille (Besitzer).

2.2

Valtuutussäännökset

Jätehuoltolaissa valtuutetaan BMLFUW antamaan tietyistä tarkemmin määritellyistä seikoista asetuksella säännöksiä konkreettisista toimenpiteistä jätehierarkian toteuttamiseksi. Jätehuoltolain 14 §:n mukaan asetuksella voidaan määrätä velvollisuuksista merkitä tuotteisiin tietoja niiden sisältämisestä haitallisista aineista tai ohjeita niistä syntyvien jätteiden loppukäsittelyä. Lisäksi voidaan määrätä takaisinotto- ja palautusvelvollisuuksista sekä panttijärjestelmistä taikka jätteiden välttämisen, keräyksen tai hyödyntämiskäytön. Asetuksella voidaan myös kieltää tietyt aineita sisältävien tuotteiden asettaminen markkinoille. Asetukset tulee säätää yhteistyössä liittovaltion talous- ja työministeriön kanssa. Esimerkki jätehuoltolain 14 §:ään perustuvasta lakia alemmanasteisesta säädöksestä on pakkausasetus.³²⁸

Jätehuoltolain 23 §:n 1 momentin nojalla BMLFUW voi antaa asetuksella yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, mitkä jätteet on kerättävä erikseen ja miten tietyt jätteet on käsiteltävä. Samoin asetuksella voidaan säätää jätteiden keräykseen, kuljetukseen ja varastointiin liittyvistä vaatimuksista. Valtuutuksen nojalla BMLFUW on säätänyt vanhoja ajoneuvoja koskevan asetuksen³²⁹ (Altfahrzeugeverordnung) ja jätteiden käsittelyvaatimuksia koskevan asetuksen³³⁰ (Abfallbehandlungspflichtenverordnung). Jätehuoltolain 23 §:n 2 momentin mukaan voidaan säätää asetuksella erityisistä eloperäisiä jätteitä koskevista toimenpiteistä. Tämän nojalla BMLFUW on säätänyt kompostien laatuvaatimuksia koskevan kompostiasetuksen³³¹ (Kompostverordnung).³³²

Jätehuoltolain 65 §:ssä valtuutetaan BMLFUW asetuksella säätämään jätteenkäsittelylaitoksia koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä käytettävästä tekniikasta sekä toiminnanharjoittamistavoista. Edelleen voidaan asetuksella antaa määräyksiä käsiteltävien jätteiden laadusta ja luonteesta, sekä raja-arvoista ja kriteereistä jätteille, joita saadaan laitoksessa käsitellä. Lisäksi voidaan antaa säännöksiä päästörajoista ja valvonnasta. Asetukset tulee säätää yhteistyössä liittovaltion talous- ja työministeriön kanssa. Jätehuoltolain 65 §:n nojalla on annettu seuraavat asetukset: kaatopaikka-asetus³³³ (Deponieverordnung), jätteenpolttolain (Abfallverbrennungsverordnung) ja asetus yritysten ja jätteenkäsittelylaitosten riskienhallinnasta vaikeissa onnettomuustilanteissa³³⁴ (Industrieunfallverordnung). Myös kemikaalilaki³³⁵ (Chemikaliengesetz) sisältää valtuutussäännöksiä, joiden nojalla voidaan antaa mahdollisesti jätteen synnyn ehkäisyyn vaikuttavia asetuksia.³³⁶

328 BAWP, s. 104.

329 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Abfallvermeidung, Sammlung und Behandlung von Altfahrzeugen (BGBl. II Nr. 407/2002).

330 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Behandlungspflichten von Abfällen (BGBl. II Nr. 459/2004).

331 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Qualitätsanforderungen an Komposte aus Abfällen (BGBl. II Nr. 292/2001).

332 BAWP, s. 104.

333 Verordnung des Bundesministers für Umwelt über die Ablagerung von Abfällen (BGBl. Nr. 164/1996).

334 Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, mit der nähere Bestimmungen betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen in Betrieben erlassen werden und Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit der nähere Bestimmungen betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen in Abfallbehandlungsanlagen erlassen werden (BGBl. II Nr. 354/2002.)

335 Bundesgesetz über den Schutz des Menschen und der Umwelt vor Chemikalien (BGBl. I Nr. 53/1997).

336 BAWP, s. 104.

Jätteen haltijoiden ja tuottajien valvonta

Jätehierarkian tavoitteita pyritään toteuttamaan myös ohjeistamalla jätteen haltijoita ja tuottajia parhaiden tekniikkojen ja tuotantotapojen omaksumiseen. Jotta voitaisiin varmistua asianmukaisen jätehuollon toteutumisesta yksittäisen yrityksen tasolla, jätehuoltolain 10 ja 11 §:ssä säädetään myös yrityksen jätehuoltosuunnitelmia (Abfallwirtschaftskonzept) ja jätevaltuutetun (Abfallbeauftragter) valitsemista koskevista velvoitteista.

Jätteiden tuottajille, kerääjille ja käsittelijöille on asetettu yleinen jätteiden kirjaamisvelvollisuus, joka koskee sekä vaarallisia että ei-vaarallisia jätteitä (§ 17 AWG). Jätteen laji, määrä (kiloissa), alkuperä ja olinpaikka on merkittävä muistiin. Kirjaamisvelvollisuus koskee lähinnä kirjanpitovelvollisia yksiköitä, kotitaloudet ja ei-kirjanpitovelvolliset maa- ja metsätalousyksiköt eivät ole kirjaamisvelvollisia. Jätteiden kuljettajien ei tarvitse pitää kirjaa jätteistä, sikäli kuin toimivat vain toisen palveluksessa.

Jätehuoltosuunnitelman laatimista vaaditaan laitoksilta (Anlage), jotka tuottavat jätteitä ja joissa on yli 20 työntekijää. Laitoksen käsite jätehuoltolaissa on laaja, se käsittää muun muassa luostarit ja yhdistystilat. Suunnitelman laatimisvelvollisuus ei ole sidottu oikeushenkilöyteen vaan se koskee kutakin laitosta. Toisaalta useamman oikeushenkilön harjoittama toiminta voi jättää yhteisen suunnitelman, jos toimintayksikkö katsotaan yhdeksi³³⁷. Käytännössä kaikkea laajamittainen jätteitä tuottavaa toimintaa koskee siis velvollisuus laatia jätehuoltosuunnitelma ja kysyttäessä esittää se viranomaisen pyynnöstä.³³⁸

Velvollisuus nimittää jätevaltuutettu koskee yli 100 henkilöä työllistäviä yrityksiä.³³⁹ Jätevaltuutetun tehtävät ovat jätehuoltolain 11.3 §:n mukaan 1) valvoa jäteoikeudellisten säädösten toteuttamista 2) edesauttaa jäteoikeudellisten säädösten täytäntöön panemiseen soveltuvan järjestyksen muodostamista 3) neuvoa yrittäjää (tai toimitusjohtajaa) jätehuoltoasioissa 4) jätehuoltosuunnitelman valmisteluvaiheessa laskea jätteenkäsittelyn kustannukset ja kierrätyksestä koituva tulo. Jätevaltuutetulta vaaditaan pätevyyttä näistä tehtävistä suoriutumiseen.³⁴⁰ Jätevaltuutetulle on nimittävää sijainen, joka on koulutettava vähintään yrityksen sisäisesti. Jätehuoltolain 11.4 §:n mukaan jätevaltuutetun nimittäminen virkaan ei vaikuta yrityksen johdon jäteoikeudelliseen vastuuseen.

Jätehierarkiaa pyritään toteuttamaan myös vapaaehtoisten sitoumusten, sopimusten ja yhteistyön keinoin. Tärkeänä pidetään myös informaation jakamista, neuvontaa ja koulutusta. Julkishallinnon on toteutettava jätehuoltolain tavoitteita ja periaatteita omia tavara- ja palveluhankintoja tehdessään ja siten toimittava roolimallina muille.³⁴¹

Jätelajikohtaiset toteutetut toimenpiteet

Jotta jätteiden sisältämät vaaralliset aineet eivät päätyisi kuormittamaan ympäristöä, Itävallassa säädetään tiettyjä vaarallisia aineita sisältäviä jätteitä koskevista erillis-keräysvaatimuksista ja vaatimuksista ottaa talteen haitalliset aineet. Jätteiden kerää-

³³⁷ AWG 10.1 §.

³³⁸ Tessar 2006, s. 104.

³³⁹ Itävallassa valtuutettujen nimittäminen on terveyden- ja ympäristönsuojelun sektorilaeissa yleistä. Itävallan oikeus tuntee säteilyvaltuutetun, jätevesivaltuutetun, myrkkyvaltuutetun, biologisen turvallisuuden valtuutetun, vaarallisten aineiden kuljetuksen valtuutetun, työsuojeluottamushenkilön ja paloturvallisuusvaltuutetun. Ks. Tessar 2006 alaviite 404, s. 105.

³⁴⁰ VwGH 21.3.2003, 99/07/0134.

³⁴¹ BAWP, s. 104.

minen erillään yhdyskuntajätteestä on myös niiden hyödyntämisen perusedellytys. Erilliskeräysvaatimuksia on säädetty muun muassa seuraaville tuotteille: paristot, kylmälaitteet, lamput³⁴², voiteluaineet ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromu. Lisäksi niillä, jotka saattavat kyseisiä tuotteita markkinoille, on tiettyjä takaisinotto- tai panttijärjestelmävelvollisuuksia. Kylmälaitteiden ja lamppujen takaisinkeräys on Itävallassa mahdollista myös liittymällä niin sanottuun aukottomaan käsittelyjärjestelmään (flächendeckende Entsorgungssysteme), joka vastaa keräyksestä ja hyödyntämisestä. Talouselämän toimijat ovat perustaneet tällaisia järjestelmiä tuottajavastuunsa hoitamiseksi ja se on osoittautunut tehokkaasti ja myös ympäristön kannalta hyväksi ratkaisutavaksi.³⁴³

Tärkeä ympäristökuormituksen vähentämisen keino on myös paljon syntyviä jätelajeja koskevat tavoitteelliset ja asteittain kasvavat keräys- ja hyödyntämisvaatimukset. Näiden erilliskeräys nähdään tärkeäksi, vaikka ne eivät sisältäisikään vaarallisia aineita. Tällaisia suuria jätevirtoja ovat esimerkiksi rakennus- ja purkujätteet, biojätteet, pakkausjätteet, romuajoneuvot ja elektroniikkalaitteet, joita koskee erilliskeräysvelvoite.³⁴⁴

Rakennus- ja purkujätteitä koskevassa asetuksessa³⁴⁵ (Baurestmassentrennverordnung) säädetään jätteiden erottelu- ja erilliskeräysvelvoitteen ohella rakennus- ja purkujätteiden luokittelusta, joka perustuu jätteiden sisältämiin haitallisten aineiden määriin. Jätteen sallittu käyttäminen määräytyy luokittelun perusteella. Laatuvaatimuksista sovittiin yhdessä liittovaltion ympäristöviraston, BMLFUW:n, rakennusalan toimijoiden ja Itävallan rakennusjätteen kierrätysyhdistyksen (Österreichischer Baustoff-Recycling Verband) kesken.³⁴⁶

Pakkausasetus (Verpackungsverordnung) velvoittaa pakkausten valmistajia ja myyjiä ottamaan vastaan ja viimeisiä käyttäjiä luovuttamaan käytetyt pakkaukset. Pakkausten vastaanottamiseen liittyy myös vuosittainen ilmoitusvelvollisuus (3 §). Velvollisuuksiensa toteuttamiseksi pakkausten valmistajat ovat liittyneet jätteenkäsittelyjärjestelmiin, jotka rahoitetaan pakkauskohtaisella maksulla.

2.5

Jätehuoltosuunnitelma (Bundes-Abfallwirtschaftsplan BAWP)

Jätehuoltolain 8 §:n mukaan joka viides vuosi on laadittava liittovaltion jätehuoltosuunnitelma. Sen tulee ensinnäkin sisältää katsaus jätehuollon nykytilanteeseen eli siinä on selvitettävä, mitä keinoja jätehierarkian edistämiseksi on käytetty ja arvioitava niiden tehokkuutta. Toiseksi tulee arvioida jätteiden loppusijoituslaitosten alueellista jakautumista. Lisäksi jätehuoltosuunnitelmassa on esitettävä, mitä konkreettisia toimenpiteitä aiotaan tehdä jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi hyödyntämiseksi tai loppukäsittelemiseksi.

Voimassa oleva jätehuoltosuunnitelma on laadittu vuosille 2006–2011. Sen osana laadittiin itsenäinen jätteiden välttämisen ja hyödyntämisstrategia yhteistyössä eri intressiryhmien ja asiantuntijoiden kanssa ja liittovaltion ympäristöviraston (Umweltbundesamt) johdolla³⁴⁷. Strategian keskiössä on seuraavat jätevirrat: jätteet, joita syntyy määrällisesti paljon, jätteet, joiden haitallisten aineiden pitoisuudet ovat suuria sekä jätteet, joilla on suuri symbolinen merkitys kuluttajien näkökulmasta ja joiden

342 Tosin nykyisin kylmälaitteita ja lamppuja koskevat säännökset sisältyvät asetukseen sähkö- ja elektroniikkaromusta, ks. BAWP, s. 157–158.

343 Nachhaltige Abfallwirtschaft in Österreich, s. 1–5.

344 Nachhaltige Abfallwirtschaft in Österreich, s. 6–8.

345 Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Trennung von bei Bautätigkeiten anfallenden Materialien (BGBl. Nr. 259/1991).

346 BAWP, s. 146–148.

347 <http://www.bundesabfallwirtschaftsplan.at/article/archive/12338>.

käsittely siten vaikuttaa kuluttajien käytökseen. Näistä lähtökohdista käsin jätteiden välttämisen- ja hyödyntämisstrategia painottuu seuraaviin teemoihin kohdistuviin konkreettisiin toimenpiteisiin: rakennusjätteen välttäminen ja hyödyntäminen, jätteiden tarkoituksenmukainen ohjautuminen jätteiden polton ja jätteiden materiaalihyödyntämisen välillä, tuotekohtainen materiaalivirtojen analyysi, nikkeliä ja kadmiumia sisältävät akut, uudelleenkäytettävät pakkaukset, palvelujen käyttäminen tuotteiden sijaan. Liitteessä 1 on kuvattu strategian painopistealueiden ja niihin kohdistuvien toimenpiteiden välistä suhdetta.

Kuten edellä on esitetty, Itävallassa on jo toteutettu paljon juuri näihin jätevirtoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Jätteiden välttämisen- ja hyödyntämisstrategian myötä kehitettiin myös uusia keinoja. Esimerkiksi rakennusjätteen vähentämiseksi, sen kierrättämisen ja rakennusten pitkäikäisyyden edistämiseksi ehdotettiin kehitettävän niin sanottu rakennuspassi (Gebäudepass). Passi ensinnäkin palvelee rakennustoimintaa, koska sen tulee sisältää tiedot käytetyistä rakennusmateriaaleista sekä tiedot teknisistä laitteista (esim. lämmitys, putket, sähköt) rakennuksen käyttämiseksi. Toiseksi passin tulee sisältää tarpeellisia tietoja, jotta rakennusta voitaisiin käyttää siten, että jätettä sen elinaikana syntyisi mahdollisimman vähän. Rakennuksen suunnittelijoiden, rakennustarkastajien ja rakennusinsinöörien on laadittava rakennuspassi ja se on esitettävä rakennuksen omistajalle. Rakennuspassi toimii perustana myös rakennuksen ympäristöystävällisyyden arvioimiselle.³⁴⁸

Jotta jätteet ohjautuisivat kierrätykseen, polttoon ja loppusijoittamiseen sen mukaisesti, mikä kussakin tapauksessa on ekologisesti tehokkainta ja järkevintä, jätteiden vähentämisen- ja hyödyntämisstrategiassa ehdotettiin asetettavan haitallisten aineiden raja-arvoja sekä sekundäärisille (jäte)polttoaineille että sekundäärisille raaka-aineille. Lisäksi esitettiin, että polttoon käytettävistä jätelajien rakenteesta ja luonteesta sekä syntyvistä tuhista ja muista jäännöksistä tulisi laatia tilannekartoitus. Lisäksi pitäisi analysoida mahdollisia tekniikoita saastuneen jätteen käsittelemiseksi. Näihin perustuen tulisi harkita tarvittavia sääntelymalleja.³⁴⁹

Strategiassa ehdotettiin myös ”tuotekohtaisia materiaalivirtojen analysointia”. Tarkoituksena olisi esimerkiksi paikallistaa, mitkä tuotteet ovat vastuussa siitä, että kuluttajien jäännösjätteet sisältävät saastuttavia aineita (raskasmetalleja), mikä taas vähentää niiden hyödyntämiskelpoisuutta. Näin voitaisiin pohtia, voidaanko kyseisiä haitallisia tuotteita välttää, onko niille olemassa vaihtoehtoja ja jakaa tietoa niiden haitallisuudesta, jotta niitä on mahdollisuus välttää. Edelleen strategiassa esitettiin tavoitteena olevan kieltää täysin nikkeliä ja kadmiumia sisältävät akut, koska niitä päätyy muuten myös jäännösjätteeseen. Tavoitteen toteutuminen on kuitenkin strategian mukaan mahdollista vain, jos kieltä saadaan läpi EU-tasolla. Uudelleen käytettävien pakkausten, muun muassa juomapakkausten, käyttämisen edistämiseksi strategiassa ehdotettiin järjestettäväksi muun muassa kuluttaja- ja yritysneuvontaa sekä vähittäismyyjiin kohdistettavia kampanjoita.³⁵⁰

2.6

Yhdyskuntajätteen jätevirtojen jakautuminen

Jätehuoltosuunnitelman on tarkoitus vaikuttaa yhdyskuntajätteen materiaalivirtoihin. Ensimmäisenä käsittelyvaiheena talteenotto kierrätystä varten järjestetystä erilliskeräyksestä on yleisin tapa hyödyntää jätettä, yhdyskuntajätteistä 35,6 % hyödynnettiin näin vuonna 2004. Yhdyskuntajätteestä 28,3 % hyödynnettiin polttamalla. Biohajoavaa jätettä oli 16 % ja mekaanis-biologisesti käsiteltävää 11,2 %. Ohjaamalla jätevirtoja näihin käsittelyihin yhdyskuntajätteen sijoittaminen sellaisenaan kaato-

348 BAWP, s. 190–192.

349 BAWP, s. 192.

350 BAWP, s. 192–193.

paikalle on vähennetty 63,1 prosentista 7,7 prosenttiin vuosina 1989–2004. Vuonna 2009 jätteen sijoittaminen sellaisenaan kaatopaikalle ei ole enää lainkaan sallittua. Yhdyskuntajätteen hyödyntämistavoista suhteellisesti eniten Itävallassa tänä siirtymäaikana yleistyi polttamalla hyödyntäminen. Sen osuus kasvoi 5,9 prosentista 28,3 prosenttiin vuosina 1989–2004. Painoprosentteina mitattuna kaatopaikka oli viimeinen käsittelyvaihe yhä 23,8 prosentille yhdyskuntajätteistä.³⁵¹ Näin ollen noin 2/3 kaatopaikalle kohdistuvasta materiaa livirrasta on käsitelty jollakin edellä mainituista tavoista.

2.7

Jätehuollon muutoksen loppuunsaattaminen

Jätteen sijoittaminen kaatopaikalle kiellettiin Itävallassa 1.1.2004 alkaen (§ 76 AWG). Vuoden 2008 lopulla lakkaavat viimeisetkin poikkeukset kiellolle sijoittaa käsittelemätöntä jätettä kaatopaikalle. Jätehuollon muutosprosessi ei ole vielä kuitenkaan loppuun saatettu, koska käsittelylaitosten kapasiteetti ei ole riittävä. Itävallassa, ja ilmeisesti myös Saksassa, on noussut esille kysymys hyödynnettävien jätteiden väliaikaisesta sijoittamisesta.³⁵²

On jätteitä, joita ei saa sijoittaa kaatopaikalle, mutta jota ei myöskään voida hyödyntää, koska hyödyntämislaitosten kapasiteetti ei Itävallassa ole riittävä. Jätehuollon tarkoituksenmukaisuuden kannalta on kuitenkin katsottu, että hyödyntämiskelpoista jätettä ei pidä sijoittaa kaatopaikalle vain koska hyödyntämiskapasiteettia ei ole, vaan että sen voi varastoida hyödyntämistä odottamaan. Laitoskapasiteetin lisääminen ennen pitkää poistaa tämän ongelman.

Sillä välin lämpöarvoltaan korkeiden jätteiden väliaikainen varastoiminen loppukäsittelyä odottamaan on osoittautunut ongelmalliseksi. Kaatopaikalle sijoittamisen lopettamisen jälkeistä tarvetta hyödyntämislaitoksille ei osattu ennalta arvioida.³⁵³ Samoin lämpöarvoltaan korkeiden, polttamalla hyödynnettävän tai kierrätettävän paperin varastoimisen aiheuttama paloturvallisuusriski arvioitiin liian pieneksi, ennen kuin väliaikaisesta varastoimisesta saatiin kokemuksia.³⁵⁴

Väliaikaisvarastoinnin suunnittelu tarkoittaa paloturvallisuuden huomioimista. Esimerkiksi tutkimukset ovat osoittaneet määräyksin mekaanisesti käsitellyn, polttamalla hyödynnettävän jätteen varastoimisen tiivistetyissä pakkauksissa olevan tarkoituksenmukaista myöhemmän hyödyntämisen kannalta.³⁵⁵

351 Nachhaltige Abfallwirtschaft in Österreich, s. 11.

352 Anforderungen an die Zwischenlagerung von heizwertreichen Abfällen, s. 9.

353 Anforderungen an die Zwischenlagerung von heizwertreichen Abfällen, s. 12.

354 Anforderungen an die Zwischenlagerung von heizwertreichen Abfällen, s. 6.

355 Anforderungen an die Zwischenlagerung von heizwertreichen Abfällen, s. 26.

3 Yhdyskuntajätehuolto

3.1

Vastuun jakautuminen

Edellä on esitetty lainsäädäntötoimivallan jakautuvan pääpiirteittäin siten, että liittovaltiotasolla säädetään vaarallisista jätteistä ja osavaltiotasolla muista kuin vaarallisista jätteistä. Tämän mukaisesti liittovaltion jätehuoltolain 4 luvussa säädetään vaarallisten jätteiden keräyksen ja käsittelyn luvanvaraisuudesta. Lisäksi liittovaltion tasolla säädetään pakkausjätteiden keräysjärjestelmästä.³⁵⁶

Muiden kuin edellä mainittujen jätelajien keräyksestä ja käsittelystä säädetään osavaltioiden jätelaeissa. Osavaltioiden jätelaeista voi kuitenkin esittää yleisiä piirteitä. Tietty tehtävä on liittovaltion jätehuoltolaissa määrätty kunnille, ja osavaltiotasolla säännellään näistä lähemmin. Osavaltioiden jätelainsäädännön mukaan jätehuollon organisointi perustuu kotitalousjätteiden ja muiden jätteiden erotteluun, eikä merkitystä ole sillä, onko jäte hyödynnettävää vai loppukäsiteltävää.³⁵⁷ Kaikkien osavaltioiden lakien mukaan julkisella taholla on vastuu kotitalousjätteiden keräyksestä ja jätehuollosta³⁵⁸. Käytännössä kunnat hoitavat jätehuoltovelvollisuutensa usein omana toimintanaan. Yhteistyö yksityisten yritysten kanssa ei ole niin yleistä kuin esimerkiksi Irlannissa tai Saksassa. Julkisten jätehuoltopalvelujen rahoittamiseksi kunnat keräävät pakollisia jätemaksuja.³⁵⁹

3.1.1

Yhdyskuntajätteiden keräys

Liittovaltion jätehuoltolaki käyttää termiä *Siedlungsabfälle*, osavaltioiden jätelait vaihtelevasti nimityksiä *„Hausmüll“*, *„Haushaltsmüll“* tai *„Hausabfälle“*. Mutta kysymys on pääpiirteissään yhdestä ja samasta yhdyskuntajätteestä, jonka keräys on kunnan vastuulla. Yhdyskuntajäte erottuu elinkeinotoiminnan tuottamista jätteistä tarkastelemalla jätteen laatua. Kotitalouksissa syntyvien jätteiden kaltaiset jätteet ovat tuottajasta ja määrästä riippumatta yhdyskuntajätettä.³⁶⁰ Osavaltiot määrittelevät yhdyskuntajätteen hieman toisistaan poikkeavalla tavalla, mutta sen keräysvastuu on silti aina julkisella taholla.

Muiden jätteiden kuin yhdyskuntajätteiden jätehuolto on kuntien vastuualueen ulkopuolella. Käytännössä yksityinen sektori toteuttaa esimerkiksi teollisuusjätteiden jätehuollon järjestämisen. Julkisen tahon rooli rajoittuu siten lähinnä valvontatehtä-

³⁵⁶ Bree 2005, s. 485.

³⁵⁷ Bree 2005, s. 485.

³⁵⁸ http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_aus_fi.htm ja Bree 2005, s. 485.

³⁵⁹ Bree 2005, s. 485.

³⁶⁰ Ks. Pommerening-Schober s. 31.

viin. Tosin tiettyjä tehtäviä voidaan määrätä hallituksen asetuksella määrätä julkisen tahon toimivallan piiriin.³⁶¹

Vaikka kaikkien osavaltioiden jätelait ovat yhteneviä jätehuoltovelvollisuuksien kohdistumisen suhteen, yhdyskuntajätteen keräystä ja käsittelyä koskevat tarkemmat säännöt saattavat olla varsin erilaisia eri osavaltioissa. Osavaltioiden laeissa on myös merkittäviä eroavaisuuksia siinä, miten kunnat voivat tai miten niiden pitää muodostaa kuntien välisiä jäteyhdistyksiä.³⁶²

Itävallan jätehuoltolaki mahdollistaa, että kunnalla on oikeus kerätä ja kuljettaa yhdyskuntajätteet. Osavaltioiden lait luokittelevat ei-vaaralliset jätteet alaryhmiin, joista kunnalla on osa oikeus kerätä. Samalla omistusoikeus näihin jätteisiin siirtyy jätehuoltolain säännöksellä.³⁶³ Osavaltioiden asettamat velvoitteet huolehtimisalueilla (Entsorgungsgebiet) määräävät luovuttamaan yhdyskuntajätteen tietylle kerääjälle / käsittelijälle. Jätteiden luovutusvelvollisuus voi koskea vain yhdyskuntajätteitä. Muun jätteen luovutusvelvollisuus rikkoisi omaisuuden suoja ja elinkeinovapautta.³⁶⁴

Itävallan oikeusjärjestyksen mukaan se seikka, että jätteiden tuottaja elinkeinonharjoittajana itse pystyisi loppukäsittelmään tai kierrättämään tuottamansa yhdyskuntajätteen edullisemmin, ei oikeuta poikkeamaan jätteidenluovutusvelvollisuudesta. Tessar viittaa tässä EU:n läheisyysperiaatteen toteutumiseen.³⁶⁵ Elinkeinovapauden sekä EU-oikeuden vastaista hänen mukaansa sen sijaan on velvoittaa luovuttamaan jätteitä, joille tosiasiaa on kaupallisesti toimivia kerääjiä. Tyypillistä elinkeinotoiminnassa syntyvää kaupallista kierrätystavaraa on rakennusjäte.

3.1.2

Muiden jätteiden keräys

Kaikkien osavaltioiden jätelait määrittelevät kookkaat jätteet (Sperrmüll, sperrige Abfälle), joita tavanomaisesti syntyy kotitalouksissa tai kotitalouksien kaltaisissa yksiköissä, mutta jotka eivät kokonsa, painonsa tai muotonsa puolesta kuulu kotitalousjätteen keräyksen piiriin.³⁶⁶ Kookkaiden jätteiden tuottajat vastaavat itse niiden käsittelystä syntyneistä kustannuksista.

Jätehuoltolaki 28 § velvoittaa kunnat huolehtimaan ongelmajätteiden (Problemstoffen) keräyksestä tarpeen mukaan, vähintään kahdesti vuodessa. Ongelmajätteet, joita ei koske jätehuoltolain 14.1 §:n mukainen takaisinottovelvollisuus, palautetaan kunnalle maksua vastaan. Kunnan keräysvelvollisuus koskee siis ongelmajätteitä, jotka eivät erikseen ole asetuksella (Elektrogeräte) tuottajien takaisin kerättäviksi määrättyjä.

3.2

Kunnallisen jätehuollon yleisiä piirteitä

Käytännössä kaikissa osavaltioissa vastuu jätehuollosta on pääasiassa kunnallisilla jätehuoltoyhtymillä. Osavaltioiden välillä on eroja jätehuoltoyhtymien järjestämisessä, mikä tarjoaa mahdollisuuden vertailuun.

Kaikissa osavaltioissa kunnat ovat tavalla tai toisella velvollisia neuvomaan yleisöä jätteen synnyn ehkäisemisessä. Kärntenin osavaltiossa jätehuoltoyhtymillä on jopa velvollisuus palkata ainakin yksi ympäristöneuvontaa antava henkilö toiminta-

³⁶¹ Bree 2005, s. 485.

³⁶² http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_aus_fi.htm.

³⁶³ Esimerkiksi Wr. AWG § 9. Ks. Tessar 2006, s. 311–312.

³⁶⁴ Tessar 2006, s. 312.

³⁶⁵ Tessar 2006, s. 314.

³⁶⁶ Ks. Pommerening-Schober s. 31.

alueelleen. Muutoinkin kunnan velvollisuudet neuvoa voivat olla osavaltiotasolla yksityiskohtaisesti säänneltyjä.³⁶⁷

Kunnallinen hankintatoimi, useissa osavaltioissa osavaltio, kunnat ja kuntayhtymät velvoitetaan tekemään hankintansa jätehuollon päämääriä edistävällä tavalla, mahdollisimman vähäistä ympäristökuormitusta aiheuttaen.³⁶⁸ Kärntenin ja Salzburgin osavaltioissa on jopa velvollisuus suosia kierrätystuotteita julkisissa hankinnoissa, sikäli kuin nämä soveltuvat ennakoituun käyttötarkoitukseen aivan yhtä hyvin.³⁶⁹ Kierrätystuotteiden kustannukset saavat olla Kärntenissä jopa hieman ”ei-olennaisesti” korkeammat, ja näille on silti annettava etusija.

Varsinainen jätehuolto toimii erottelulla vyöhykkeisiin, joissa liittyminen julkiseen jätehuoltoon on pakollista (Pflichtbereich) ja muihin alueisiin, jotka on voitu osoittaa osavaltion asetuksella tai yksittäistapauksessa jätehuoltoyhtymän päätöksillä. Liittymisvelvollisuuden alaisilla alueilla jätehuolto toimii noutojärjestelmänä (Holsystem). Velvollisuusalueen ulkopuolella ja suurikokoista jätettä (Sperrmüll) koskien viemisjärjestelmä (Bringsystem) on mahdollinen. Itävaltalainen jätehuoltojärjestelmä siis toisaalta olettaa kunnan ottavan vastuun yhdyskuntajätehuollosta, mutta jättää mahdollisuuksia alueellisille erityisjärjestelyille.

Jätehuoltoyhtymää koskevat jätehuoltolainsäädännön jätteen haltijan velvollisuudet. Jätteenkuljetusasetuksissa (Abfuhrverordnungen) määritellään kunkin osavaltion liittymisvelvollisuuden alaiset jätehuoltoalueet ja jäteastioiden laatu, koko ja asettaminen.

Kierrätyksestä huolehtiminen on osavaltioissa jaettu toisistaan poikkeavin tavoin kunnan tai jätehuoltoyhtymien vastuulle. Muotoilu on joko niin, että kunnilla on velvollisuus asettaa yleisön käyttöön riittävä määrä keräys- ja lajittelupisteitä (Salzburg) tai niin että jätehuoltoyhtymä huolehtii myös kierrättämisestä (Burgenland).³⁷⁰

3.2.1

Wien

Esimerkkinä yhdestä osavaltiolaista, Wienin osavaltion jätelain 16 §:n mukaan Wienin kunnan on järjestettävä alueellaan syntyvän talousjätteen (Müll) keräys ja kuljetus. Järjestelmää nimitetään julkiseksi jätteenkuljetukseksi (Öffentliche Müllabfuhr), vaikkakin velvollisuus sisältää myös keräyksen. Jokainen Wienin alueella sijaitseva kiinteistö on sisällytettävä julkisen jätteenkuljetuksen piiriin. Vastaavasti jokaisella kiinteistön omistajalla on oikeus ja velvollisuus luovuttaa kiinteistöllään syntyvä jäte julkisen jätteenkuljetuksen kerättäväksi ja kuljetettavaksi (ks. Wr. AWG 17 §). Kiinteistöjen on maksettava jätemaksua julkisesta jätteenkuljetuksesta riippumatta, hyödynnetäänkö sitä tosiasiallisesti vai ei (ks. Wr. AWG 35 §). Wienin kaupunki on toimivaltainen määräämään jätemaksutaksan (ks. Wr. AWG 34 §).

Wienin jätelain 18 §:ssä säädetään, että maistraatti voi kirjallisesta hakemuksesta päättää poikkeuksesta kuulua julkiseen jätteenkuljetusjärjestelmään. Poikkeus voidaan myöntää yritys- tai laitoksiinteistöille, jos hakija osoittaa, että kiinteistöllä syntyvä jäte loppukäsitellään moitteettomasti. Poikkeus voidaan myöntää myös kiinteistöille, joilla syntyvä jäte hyödynnetään siten, ettei loppujätettä synny. Rakentamattomat kiinteistöt ovat automaattisesti julkisen jätteenkuljetuksen ulkopuolella, jos ei ole odotettavissa, että jätettä syntyisi säännöllisesti.

Kotitalousjätteellä jätelain mukaisessa merkityksessä tarkoitetaan yksityisissä kotitalouksissa syntyviä, kiinteitä ja pienehköjä (nicht sperrig) jätteitä (Hausmüll) sekä yrityksissä ja muissa laitoksissa syntyviä jätteitä, jotka ovat olemukseltaan ja

³⁶⁷ Weiss 2004, s. 234.

³⁶⁸ Weiss 2004, s. 234.

³⁶⁹ Weiss 2004, s. 234.

³⁷⁰ Weiss 2004, s. 238.

koostumukseltaan verrattavissa kotitalousjätteisiin (betrieblicher Müll). Missään tapauksessa kotitalousjätteinä ei pidetä tuotantojätteitä ja yritystoiminnalle tyypillisiä jätteitä. Myöskään kierrätysmateriaaleja (Altstoffe) ei pidetä talousjätteinä, vaan näistä säädetään erikseen (ks. Wr. AWG 4 §:n 3 momentti).

Wienin jätelaissa kierrätysmateriaalilla tarkoitetaan jätteitä, jotka aiotaan toimittaa tai on toimitettava käytettäväksi tai hyödynnettäväksi (ks. Wr. AWG 4 §:n 6 momentti). Kierrätysmateriaalit ovat jätteitä niin pitkään kuin ne tai niistä saatavat aineet käytetään tai hyödynnetään. Wienin jätelain 24 §:n mukaan kunnan on pystytettävä jätteenkeräysastioita hyödynnettävien jätteiden erilleen keräystä varten siinä määrin, kun hyödynnettävien jätteiden erilliskeräys on tarkoituksenmukaista, ottaen huomioon jätteiden arvioidun määrän, eikä tekniset tai liiketoiminnalliset perusteet ole vastoin julkista kierrätysmateriaalin keräystä eikä kiinteistölle edellä esitetyn mukaisesti ole myönnetty poikkeusta julkisesta jätteenkuljetusjärjestelmästä.

Wienin kaupungin maistraatti on toisaalta vastuussa jätehuoltoon liittyvien viranomaistehtävien hoitamisesta ja toisaalta maistraatti on vastuussa yksityisten kotitalousjätteiden ja vastaavien elinkeinojätteiden kunnallisesta keräyksestä ja käsittelystä. Operatiivisten tehtävien hoitamisesta vastaa maistraattiosasto numero 48 (Magistratsabteilung 48 – MA 48) ja viranomaistehtävistä vastaa Wienin ympäristönsuojeluosasto numero 22 (MA 22).³⁷¹ Helmikuusta 2008 alkaen maistraattiosasto 48 on lähettänyt partioita torjumaan roskaamista. Kaupungin kaduilla ja puistoissa ongelmana ovat muun muassa isokokoisten jätteiden luvaton sijoittaminen. Jätehuoltoa valvovilla viranomaisilla on oikeus määrätä 36–2000 euron sakko rikkomuksista.³⁷²

371 Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007, Anhang 1, s. 25.

372 <http://www.wien.gv.at/ma48/sauberestadt.htm#6>.

4 Johtopäätöksiä

Itävallan jätehuoltojärjestelmässä tavoitteena on kaatopaikalle sijoitettavan jätteen vähentäminen, ja tämä on toteutettu ohjaamalla jäte polttolaitoksille käsiteltäväksi. Julkisen tahon suuri vastuu on merkitsevä piirre Itävallan jätehuollossa. Kotitaloudet ja suuressa määrin kaupallisestikin toimivat yksityiset ovat velvollisia luovuttamaan jätteensä kunnalliseen jätteenkeräykseen. Ohjaamalla kunnallista jätehuoltoa voidaan vaikuttaa siihen, mihin käsittelyyn jätteet päätyvät. Täten kokonsa puolesta suomalaisiin maakuntiin verrattavien osavaltioiden kautta yhdyskuntajätehuolto toimii tavoitteellisesti. Luovutusvelvollisuuden myötä kunnille käsiteltäväksi tulevan jätteen määrä on helppo arvioida ja näin jokaisen osavaltion tarvitsema käsittelykapasiteetti voidaan ennustaa ja jäte käsitellä mahdollisimman lähellä.

Itävaltalaisilla jätehuoltoa ohjaavilla viranomaisilla on käytössään monia Suomesta poikkeavia valvontakeinoja. Näiden vertaileva tarkastelu voi olla hyödyllistä. Valvontakeinoilla on kuitenkin yhteytensä itävaltalaiseen hallintokulttuuriin. Jätehuollossa käytettävät omavalvontakeinot voivat muistuttaa muuta itävaltalaista ympäristön- tai terveydensuojeluvalvontaa.

VI osa: ENGLANTI

VI Osa: Englanti

Jaakko Kanerva

1 Johdanto

1.1

Yleistä Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmästä / työn rajaukset ja lähestymistapa

Yhdistynyt kuningaskunta, jäljempänä UK, muodostuu Iso-Britannian pääsaaresta, Pohjois-Irlannista ja eräistä muista saarista. Iso-Britannia jakaantuu Englantiin, Walesiin ja Skotlantiin. Vaikka UK:lla on jakamaton lainsäädännöllinen järjestelmä ja UK:ta varten on yksi lainsäädäntöelin, muodostavat Englanti ja Wales, Skotlanti ja Pohjois-Irlanti kolme erillistä tuomiovaltaa käyttävää lainkäyttöaluetta, joilla voi olla myös omaa lainsäädäntöä.³⁷³ UK:n jätelainsäädännön osalta selvityksessä keskitytään Englantiin. Tarkastelussa huomioidaan Wales siltä osin kuin sen ja Englannin jäteoikeudelliset järjestelmät ovat yhteneväiset. Selvityksen ulkopuolelle rajataan siis Skotlanti, Pohjois-Irlanti ja Gibraltar.

Englanti ja Wales ovat ns. common law –maita, joissa tuomioistuinten kehittämä oikeus on erittäin keskeisessä asemassa. Common law -oikeus on kehittynyt yksittäisistä tuomioistuinratkaisuksista eli kun jokin oikeuskysymys on ratkaistu ylemmän oikeusasteen tuomioistuimessa, ratkaisusta tulee oikeusnormi, jossa alioikeuksien on myöhemmissä tuomioissa pitäydyttävä. Sekä Englannissa että Walesissa on kuitenkin useita oikeudenaloja, joilla lakeja on kodifioitu tai joilla säädännäisoikeus on syrjäyttänyt tapausoikeuden, mutta monilla aloilla (esimerkiksi sopimus- ja vahingonkorvausoikeudessa) tuomioistuinten kehittämä oikeus on edelleen vallitseva ja riippumaton oikeuslähde.³⁷⁴ Ympäristöalalla Englannissa on yleisesti ottaen voimassa merkittävä määrä säädännäisoikeutta.

Englannin ja Walesin keskeisimmät oikeuslähteet ovat parlamentin säätämät lait (Acts of Parliament), EU:n lainsäädäntö, asetukset (Statutory Instruments) ja muu alempitason lainsäädäntö sekä tuomioistuinratkaisujen kautta kehittynyt common law –oikeus. Ns. ensisijaista lainsäädäntöä (primary legislation) ovat UK:n parlamentin säätämät lait, joista lukuisissa delegoidaan lainsäädäntövaltaa muille viranomaisille. Tällaista sekundääristä lainsäädäntöä ovat esimerkiksi erilaiset määräykset ja ohjeet, joita voidaan kutsua yhteisnimityksellä asetukset (Statutory Instruments). Asetuksilla voidaan kuitenkin myös muuttaa ensisijaista lainsäädäntöä.³⁷⁵

Englannin säädännäinen jäteoikeus hajautuu useisiin eri säädöksiin, joista yleisen jätteitä koskevan lainsäädännön kannalta keskeisimmät ovat Environment Act 1995, Environmental Protection Act 1990 (jäljempänä EPA), Clean Neighbourhoods and

373 <http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/oikeudellinentieto/u-saadostieto-opas/yhdistynyt-kuningaskunta.htm>, (viittauspäivä 14.1.2008); ks. myös http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_eng_en.htm (viittauspäivä 28.1.2008), jonka mukaan myös Walesilla on tietynasteista omaa lainsäädäntövaltaa.

374 http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_uni_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008).

375 http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_eng_en.htm, (viittauspäivä 28.1.2008).

Environment Act 2005, The Waste & Emissions Trading Act 2003 (jäljempänä WET), The Household Waste Recycling Act 2003, Waste Minimisation Act 1998 ja Pollution Prevention and Control Act 1999 (jäljempänä PPC). Selvityksen tavoitteiden kannalta oleellisista asioista säädetään myös muussa lainsäädännössä, unohtamatta asetus-tasoista sääntelyä. Monet jätessäntelyn kannalta keskeiset säädökset ovat esitetty juuri asetuksissa, mikä johtuu lakien usein melko ylimalkaisesta luonteesta. Laeille on yhtälailla ominaista suorat viittaukset vastaaviin EY-säädöksiin.

Tarkastelussa on myös huomioitava common law –järjestelmästä johtuvat ominais-piirteet. Lisäksi - verrattuna esimerkiksi Suomeen - taloudellisilla ohjauskeinoilla on Englannin jätepolitiikassa vahva asema, vaikkakaan rajanveto oikeudellisen ja talou-dellisen ohjauksen välillä ei aina ole yksiselitteinen. Tämän johdosta lähestymistapa selvityksen Englannin jätepolitiikkaa ja – oikeutta koskevassa osassa on aihelehtöi-nen, ja yksittäisiin säädöksiin viitataan kunkin asiakokonaisuuden yhteydessä. Nämä jätepolitiikan lähtökohtien jälkeen tarkasteltavat kokonaisuudet ovat yhdyskun-tajätehuolto, kaatopaikkasääntely ja jätehuollon valvonta. Selvityksessä keskitytään jätehuollon valvonnan järjestämiseen, jota kuvataan selvityksen jaksossa 3.

1.2

Jätteitä koskevat keskeiset säädökset

Jätteiden keräystä, käsittelyä ja hävitystä sääntelee Environmental Protection Act 1990. Lain toisessa osassa on määräykset muun muassa yleisistä huolehtimisveloit-teista, jätehuoltoluvista, valvonnasta ja toimeenpanosta. Lain 75 jaksoon³⁷⁶ on otettu määritelmät jätteestä, kotitalousjätteestä, teollisuusjätteestä ja kaupallisesta (com-mercial) jätteestä. Asetustasoinen The Controlled Waste Regulations 1992 määrittelee tarkemmin sen, mitä luetaan kuhunkin jäteluokkaan. Lisäksi EPA:n 59 jaksossa ovat säännökset koskien kiellettyä jätteiden sijoittamista (dumpausta) ja vastaavasti pai-kallisviranomaisien mahdollisuutta velvoittaa alueen haltija puhdistamaan alue.

Kaatopaikkasääntely on Englannissa hyvin mielenkiintoista. Tällä tarkoitan eri-tyisesti jäljempänä kappaleessa 2.2.1 esiteltävää kaatopaikkaoikeuksia koskevaa kaupankäyntijärjestelmää, jonka ohjaustapaa voidaan luonnehtia taloudellis-regu-latiiviseksi. Englannissa on perinteisesti sijoitettu paljon jätettä kaatopaikoille.³⁷⁷ Eräänä syynä tähän on ollut sen halpuus ja sopivat sijoituskohteet, jotka ovat usein olleet vanhoja kaivoksia.³⁷⁸ Nykyään Englanti on kuitenkin nousemassa kaatopai-koille sijoitettavan jätteen määrän osalta Euroopan keskikastiin. Yhtenä tekijänä on kompostoinnin suosion kasvu ja toisaalta lainsäädäntö, joka pureutuu tehokkaasti biohajoavan yhdyskuntajätteen vähentämiseen. Kaatopaikkoja koskevaa lainsäädän-töä on Englannissa muun muassa Landfill Tax Regulations 1996, WET, The Landfill Allowances and Trading Scheme Regulations 2004 (jäljempänä LATS) ja The Landfill Regulations 2002.

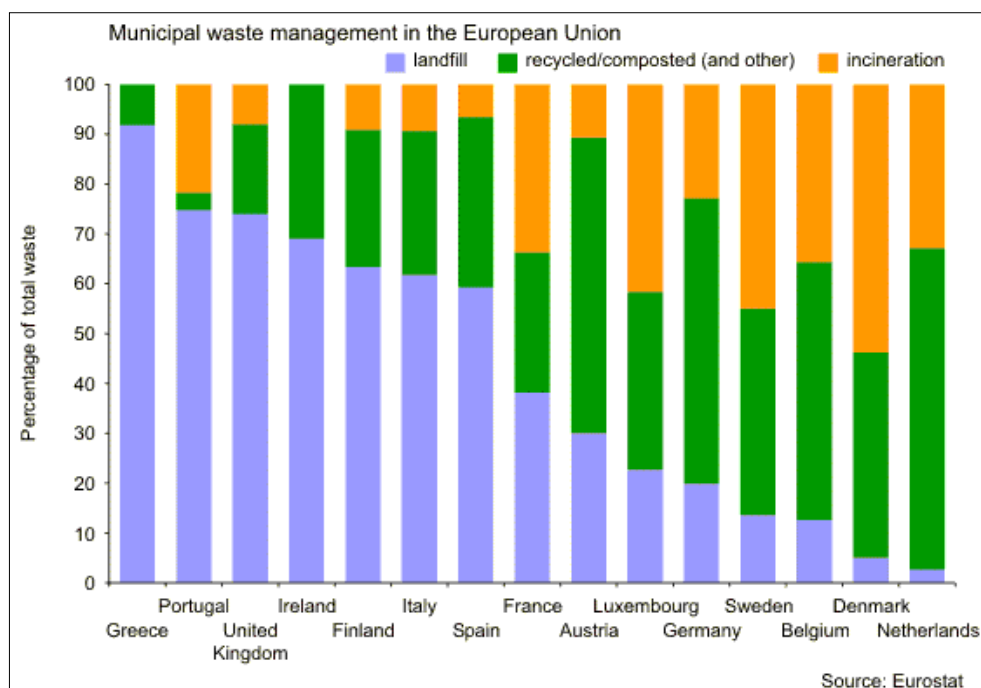
Englannissa on toteutettu kaatopaikkadirektiivin vaatimukset kahdella eri ase-tuksella.³⁷⁹ The Landfill Regulations toimeenpanee kaatopaikkadirektiivin lukuun ottamatta sen artikloja 5.1 ja 5.2, jotka implementoitiin WET:n avulla. Mainitut artiklat koskevat biohajoavan yhdyskuntajätteen kaatopaikoille sijoittamisen vähentämistä-voitteita. WET puolestaan loi perustan kaatopaikkaoikeuksia koskevan kaupankäyn-tijärjestelmän luomiselle (LATS:lle).

376 UK:ssa lait ja asetukset jakautuvat jaksoihin (section) ja alajaksoihin (subsection). Käytän näitä nimi-tyksiä tässä selvityksessä.

377 <http://www.compostnetwork.info/index.php?id=40> (viittauspäivä 22.4.2008).

378 <http://www.wasteonline.org.uk/resources/InformationSheets/WasteDisposal.htm#2>. Näissä van-hoissa kaivoksissa maaperä on ollut yleisesti luonteeltaan vettä läpäisemätöntä, joten kemikaalien tihku-minen maaperään ja pohjaveteen ei ole ollut näissä kohteissa suuri riski.

379 <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/United%20Kingdom> , (viittauspäivä 24.4.2008).



Kuva 1. Kuvasta näkee hyvin sen, että Englannilla on vielä matkaa EU:n keskimastiin kaatopaikalle sijoitettavan jätteen osalta. Jätteen polttamisen omaksuneilla mailla kaatopaikkasijoittaminen on todella vähäistä. Kuva on vuodelta 2003.

Muut jätteitä koskevat keskeiset säädökset ovat Waste Minimisation Act 1998, Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005 ja The Household Waste Recycling Act 2003. Ensiksi mainittu on lisäys EPA:an, muodostaen uuden 63A pykälän. Pykälän tarkoituksena on antaa paikallisille jätteiden keräys- ja käsittelyviranomaisille valtuudet ryhtyä parhaaksi katsomiinsa toimenpiteisiin jätteiden synnyn vähentämiseksi alueellaan. Clean Neighbourhoods and Environment Act muun muassa kumosi EPA:n 32 jaksossa olleen vaatimuksen ulkoistaa jätteenkäsittelytoimintoja. Toinen merkittävä jätteisiin liittyvä uudistus koski jätteenkeräysviranomaisille annettua suurempaa toimivaltaa jätehuoltotoimintojen valvontaan liittyvissä tehtävissä. The Household Waste Recycling Act on kotitalousjätteiden keräystä ja kierrätystä koskeva laki. Sen mukaan vuoteen 2011 mennessä jätteenkeräysviranomaisten tulee huolehtia siitä, että kotitalousjätteestä kerätään vähintään kahta eri jätejätettä, jotka ovat eroteltuna muusta kotitalousjätteestä ja ovat joko kierrätettävissä tai kompostoitavissa. Velvoitetta ei sovelleta, jos mainitunlainen jätteiden erottelu muodostuu kohtuuttoman kalliiksi tai vaihtoehtoinen verrattavissa oleva järjestelmä on jo käytössä. Säädösteknisesti laki on uuden 45A pykälän lisäys EPA:an.

1.3

Englannin ympäristöhallinto

Ympäristöhallintoa Englannissa voidaan kuvata kolmiportaiseksi. Ylimpänä ovat ministeriöt, joista jätehuollon kannalta on merkittäviä yksi - DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs). Toisella tasolla on julkiset virastot. Environment Agency for England and Wales, Englannin ja Walesin ympäristövirasto (jäljempänä EA), on itsenäinen virasto, joka toimii ympäristön suojelun ja sen tilan parantamiseksi. EA saa suurimman osan rahoituksestaan hallitukselta ja se kuuluu DEFRA:n ohjaukseen.³⁸⁰ Se on merkittävin virasto jätehuollon kannalta tarkasteltuna. Portaiden viimeisellä, mutta erittäin merkittävällä tasanteella, ovat paikallishallinto

³⁸⁰ EA:n hallituksen ja toiminnanjohtajan nimittää pääministeri.

ja –viranomaiset. Ne hoitavat pääasiassa käytännön jätehuoltoon liittyviä tehtäviä, joihin kuuluu myös tuottajavastuun toimeenpano järjestämällä keräyksen ym.³⁸¹

DEFRA:n tehtäviin kuuluu pääasiassa lainsäädännön kehittäminen, ympäristöpolitiikka ja muiden virastojen ja järjestöjen valvonta. Eräänä DEFRA:n jättepolitiikkaan liittyvänä tärkeänä tehtävänä on kansallisen jättestrategian laatiminen. Ministeriö ohjaa myös paikallishallinnon laatimia yhdyskuntajätehuoltostrategioita, (Municipal Waste Management Strategy - MWMS). DEFRA laatii myös jätehuollon saralla erilaisia paikallisviranomaisten toimintaa helpottavia oppaita tai ohjeita.³⁸² Ministeriönä DEFRA osallistuu luonnollisesti oman alansa lainsäädännön valmisteluun.³⁸³

EA:n päämäärät ja tavoitteet on määritelty Environment Actin 4 jaksossa. Viraston pääasialliset tehtävät on suojella ja parantaa ympäristön tilaa. Päämääränä on saavuttaa kestävä kehitys Englannin ja Walesin alueella.³⁸⁴ Virasto on jakaantunut kahdeksaan aluetoimistoon ja sillä kaksikymmentäkaksi paikallista toimipistettä. Paikalliset toimipisteet hoitavat oman alueen asukkaiden jokapäiväisiä asioita. Aluetoimistojen tehtävänä on ohjata ja avustaa paikallistoimistojen toimintaa.³⁸⁵ Virasto toteuttaa ja toimeenpanee osaltaan jättesäätelyä ja sen tavoitteita toimistoverkkojen kautta. Eräänä EA:n tärkeänä tehtävänä on jätehuollon valvonta muun muassa tuottajavastuujärjestelmissä.³⁸⁶

1.4

Jättepolitiikan lähtökohdat

EU:n jättesäätelyn edellyttämällä tavalla Englannissa on laadittu jättestrategia, joka annettiin uudistettuna vuonna 2007.³⁸⁷ Jättestrategioiden laadintavelvoite juontuu jätedirektiivin 7 artiklasta. Englannin jättestrategian keskeisimpiin osiin kuuluvat kannustimet jätteen vähentämiseksi, jätteen uudelleenkäytön ja kierrätyksen edistämiseksi sekä jätteen sisältämän energian talteen ottamiseksi. Kannustimia jättehierarkian toteuttamiseksi tullaan vahvistamaan esimerkiksi korottamalla kaatopaikkaveroa. Kaatopaikkaveron konkrctisoi kaatopaikkojen todellisia kustannuksia ja kannustaa vähentämään jätteen määrää sekä jätteen uudelleenkäyttöön, kierrättämiseen ja talteenottoon. 1.4.2008 eteenpäin veron määrä on pysyväälle jätteelle 2,5£/t ja aktiiviselle (active) jätteelle korkeampi 32£/t. Aktiivisen jätteen veron määrän odotetaan nousevan 48£/t vuonna 2010.

381 Effectiveness of packaging waste management in UK, s. 56.

382 kts. Mm. *Guidance for waste collection authorities on the household waste recycling act 2003*. Issued April 2005. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/legislation/hwra/index.htm>

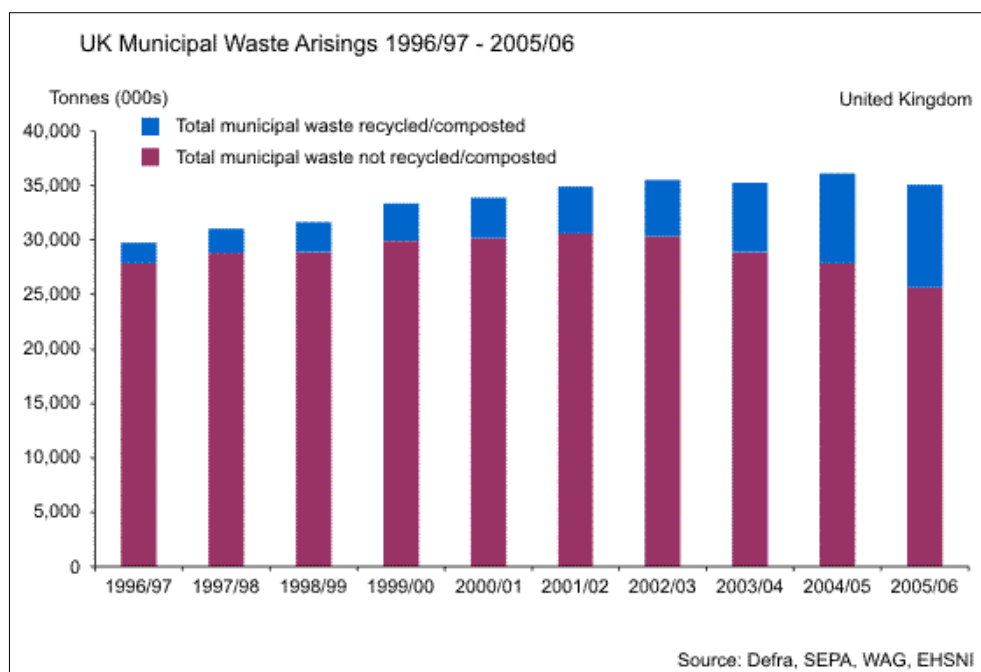
383 Ministeriön www-sivut ovat osoitteessa: www.defra.gov.uk

384 Bohne, s. 431.

385 Viraston www-sivut ovat osoitteessa: www.environment-agency.gov.uk

386 Effectiveness of packaging waste management in UK, s. 55.

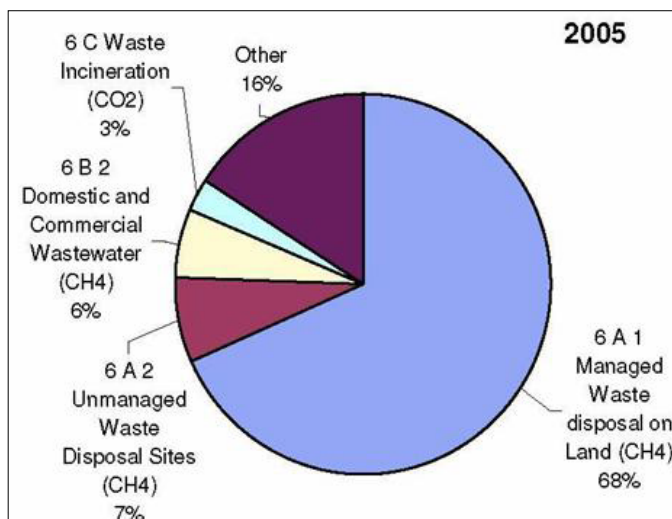
387 Maan jätehuoltosuunnitelmien lainsäädännöllinen perusta on osittain sijoitettu ympäristönsuojelua koskevan lain (*Environmental Protection Act 1990, (inserted by the Environment Act 1995)*), 44A jaksoon. (Ks. Englannin jättestrategia, s. 6.)



Kuva 2. Jätehierarkian toteuttamisen haastavuus näkyy hyvin tässä kuvassa. Vaikka kompostoinnin ja kierrätyksen osuus on kasvanut merkittävästi, jätteiden syntyyn ei ole pystytty vaikuttamaan samalla lailla. Tosin Englannissa jätteiden synnyn kokonaismäärän kasvu näyttää pysähtyneen ja ehkä jopa hieman kääntyneen laskuun.

Englannin jätestrategian keskeisiin osiin kuuluu myös lainsäädännön uudistaminen siten, että jätteiden määrää ja kaatopaikoille ohjautuvaa jätettä voitaisiin vähentää samalla, kun sekä toiminnanharjoittajille että lainsäätäjille aiheutuvia kustannuksia kyettäisiin vähentämään. Sääntelyä tullaan muun muassa yksinkertaistamaan esimerkiksi laatimalla ns. jätteprotokollia (waste protocols), joissa selvennetään, milloin jätteen ei enää katsota olevan jätettä ja kuuluvan jätesääntelyn soveltamisalaan. Ympäristöllisiä ja taloudellisia tavoitteita yhdistetään myös siinä, että strategiassa esitetään tiettyihin materiaaleihin, tuotteisiin ja toimialoihin kohdennettuja toimia sen mukaisesti, missä ympäristölliset ja taloudelliset edut olisivat suurimmillaan. Esimerkiksi erityisiksi avainasemassa oleviksi jättemateriaaleiksi (key waste materials) on nimetty paperi, ruoka, lasi, alumiini, puu, muovi ja tekstiilit, kaikkien joiden ohjaaminen muualle kuin kaatopaikoille voisi saada aikaan merkittäviä ympäristöhyötyjä.³⁸⁸

³⁸⁸ Englannin jätestrategia, s. 12-13.



Kuva 3. Jätehuoltosektorin kasvihuonekaasujen päästöt jaoteltuna jätteenkäsittelykeinojen kesken.

Ympäristöstrategiassa korostetaan myös jätehuoltoon liittyvän infrastruktuurin ja käyttöön palautuneita materiaaleja koskevien markkinoiden tärkeyttä palautettujen materiaalien ja energian arvon maksimoimisessa. Tähän liittyen viitataan muun muassa jätteiden lähteellä tapahtuvan lajittelun rooliin. Lopuksi strategian keskeisiin tavoitteisiin luetaan vielä viranomaisjärjestelmien parantaminen.³⁸⁹

1.5

Lyhyesti jätteen käsitteestä

Jätteen käsite on Englannissa jaettu lain tasolla kotitalous-, teollis-, kaupalliseen ja vaaralliseen jätteeseen. Määrittelyillä on merkitystä siinä vaiheessa kun mietitään tietyn toimijan velvollisuuksia huolehtia jätteistään tai kun ylipäätään halutaan erottaa eri jätetyyppejä siten, että niillä on tietty merkitys lainsäädännössä. Itse jätteen määritelmä on Environmental Actin 75 jakson 2 ja 3 alajaksossa. Määritelmä kuuluu seuraavasti;

“Waste” includes—

- any substance which constitutes a scrap material or an effluent or other unwanted surplus substance arising from the application of any process; and
- any substance or article which requires to be disposed of as being broken, worn out, contaminated or otherwise spoiled;
- any thing which is discarded or otherwise dealt with as if it were waste shall be presumed to be waste unless the contrary is proved.

Jätteen käsite on keskeinen osa EU:n jätesäätelyä. Vaikka kansalliset määritelmät saattavat hieman poiketa jätedirektiivin käsitteestä, jätteen määritelmän sisältö ja käytännön soveltaminen kansallisesti pitää olla sopusoinnussa yhteisön tuomioistuimen tulkinnan kanssa.³⁹⁰

Environmental Actin 75 jakson 5 alajaksossa on kotitalousjätteen määritelmä, joka kuuluu näin;

³⁸⁹ Englannin jätestrategia, s. 12 ja 14.

³⁹⁰ Jans – Vedder, s. 420.

household waste” means waste from—

- domestic property, that is to say, a building or self-contained part of a building which is used wholly for the purposes of living accommodation;
- a caravan which usually and for the time being is situated on a caravan site
- a residential home;
- premises forming part of a university or school or other educational establishment;
- premises forming part of a hospital or nursing home.

Edelleen saman lain ja saman jakson 6 alajakso esittelee teollisuusjätteen määritelmän;

“industrial waste” means waste from any of the following premises—

- (a) any factory (within the meaning of the [1961 c. 34.] Factories Act 1961);
- (b) any premises used for the purposes of, or in connection with, the provision to the public of transport services by land, water or air;
- (c) any premises used for the purposes of, or in connection with, the supply to the public of gas, water or electricity or the provision of sewerage services; or
- (d) any premises used for the purposes of, or in connection with, the provision to the public of postal or telecommunications services.

Kaupallinen jäte puolestaan määritellään Environmental Actin 75 jakson 7 alajakson mukaan seuraavasti;

“commercial waste” means waste from premises used wholly or mainly for the purposes of a trade or business or the purposes of sport, recreation or entertainment excluding—

- (a) household waste;
- (b) industrial waste;
- (c) waste from any mine or quarry and waste from premises used for agriculture within the meaning of the [1947 c. 48.] Agriculture Act 1947 or, in Scotland, the [1948 c. 45.] Agriculture (Scotland) Act 1948; and
- (d) waste of any other description prescribed by regulations made by the Secretary of State for the purposes of this paragraph.

2 Yhdyskuntajätehuolto

2.1

Vastuu yhdyskuntajätehuollosta

Vastuu jätteiden asianmukaisesta huolehtimisesta on sen haltijalla. Tämä huolellisuusvelvoitteen lähtökohta on mainittu EPA:n 34 jaksossa. Lainkohta kuuluu seuraavasti;

.. “it shall be the duty of any person who imports, produces, carries, keeps, treats or disposes of controlled waste or, as a broker, has control of such waste, to take all such measures applicable to him in that capacity as are reasonable in the circumstances—

- (a) to prevent any contravention by any other person of section 33 above;*
- (b) to prevent the escape of the waste from his control or that of any other person; and*
- (c) on the transfer of the waste, to secure—*
 - (i) that the transfer is only to an authorised person or to a person for authorised transport purposes; and*
 - (ii) that there is transferred such a written description of the waste as will enable other persons to avoid a contravention of that section and to comply with the duty under this subsection as respects the escape of waste. “*

Kotitalousjätteiden osalta huolehtimisvelvollisuutta on täsmennetty vuonna 2005. Uudistuksen mukaan kotitalouksien tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että jäte luovutetaan asianmukaiselle taholle.³⁹¹ DEFRA:n mukaan tämä velvoite täyttyy ainakin sillä, että kotitaloudet ottavat yhteyden EA:han, joka tarkistaa rekistereistään jätteiden kerääjän luvan.³⁹² Muuten velvoitteen täyttymisen arviointi on tuomioistuimen asia. Tämä velvoite on ollut voimassa 21.11.2005 alkaen ja se perustuu asetukseen The Waste (Household Waste Duty of Care) (England and Wales) Regulations 2005.

Yhdyskuntajätehuollon saralla paikallisilla viranomaisilla on useita vastuukenttiä; alkaen jätehuollon suunnittelusta, ja jatkuen keräyksen kautta hävitykseen. Suunnittelusta vastaavat jätesuunnitteluviranomaiset (waste planning authorities), joiden pitää ottaa suunnitelmissaan huomioon kansallinen ohjaus. Kansallinen ohjaus tapahtuu dokumentin ”PPS10 Planning for Sustainable Waste Management”³⁹³ kautta. Tämän dokumentin tarkoituksena on harmonisoida paikallisten viranomaisten suun-

³⁹¹ Lakiteksti ilmaisee asian näin; “It shall be the duty of the occupier of any domestic property in England to take all such measures available to him as are reasonable in the circumstances to secure that any transfer by him of household waste produced on the property is only to an authorised person or to a person for authorised transport purposes”.

³⁹² <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/legislation/duty.htm>.

³⁹³ Suunnitteluasiakirjan voi ladata pdf-muodossa osoitteesta; <http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyguidance/mineralsandwaste/wastemanagement/pps10/>.

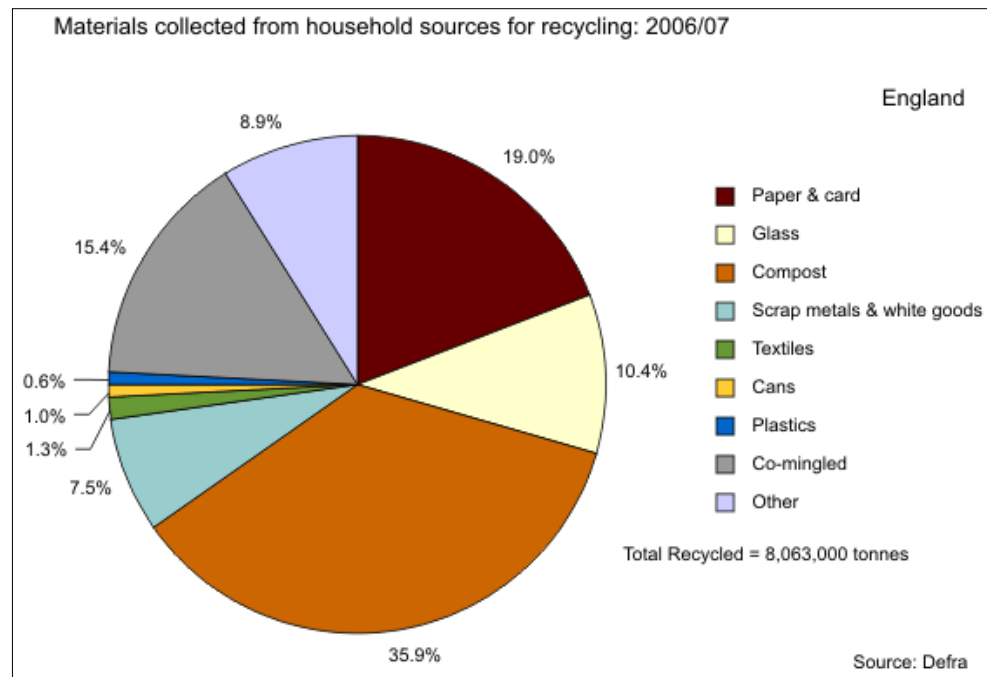
nitelmia siten, että tietyt tärkeänä pidetyt kokonaisuudet ja politiikat tulisi otettua huomioon suunnitelmissa.³⁹⁴

2.1.1

Jätteiden keräys

Vastuu kotitalousjätteen keräyksestä on paikallisilla viranomaisilla (WCA eli waste collection authorities). Vastuu on perinteisesti julkishallinnolla siksi, että jättesäätelyn taustalla vaikuttaa vahvasti kysymys ihmisten terveydestä. Jätteenkeräysviranomaiset voivat järjestää keräykseen liittyvät seikat haluamallaan tavalla. He päättävät muun muassa milloin ja miten jäte kerätään, mitä jätteitä kerätään³⁹⁵ ja mikä taho hoitaa itse keräyksen sopimuksen perusteella.

Keräys voidaan jakaa kahteen eri luokkaan; tavalliseen keräykseen ja erityiske-
räykseen kierrätettävän jätteen osalta. Monet jätteenkeräysviranomaiset järjestävät myös kierrätettävän tai kompostoitavan jätteen keräyksen.^{396 397} Lisäksi viranomaiset voivat järjestää teollisuusjätteiden keräystä, jos se on toteutettavissa ja sitä pyydetään. Jätteenkeräysviranomaisten lukumäärä on Englannissa ja Walesissa yhteensä 376. He ovat vastuussa lähes 22 miljoonan kotitalouden ja joidenkin yritysten jätteenkeräyksestä. Kotitalousjätteiden keräys ja käsittely maksetaan verovaroin. Yksityisellä puolella yritys- ja teollisuusjätteiden keräys ja käsittely rahoitetaan yrityksiltä perit-
tävillä maksuilla.



Kuva 4. Kuvassa eri materiaalien osuudet kierrätykseen tai kompostointiin kerätyistä kotitalous-
jätteistä.

394 PPS10 asiakirja tähdentää mm. jätehierarkian ja EU-jätepolitiikan tavoitteita. Sen mukaan suunnitelussa on pidettävä lisäksi mielessä muun muassa paikallisuuden ja ympäristön turvallisuuden vaatimukset.

395 Kuten edellä todettiin, *The Household Waste Recycling Act* velvoittaa keräämään sekajätteen lisäksi vähintään kahta eri jätteajetta, jotka ovat lajiteltu vuodesta 2011 alkaen.

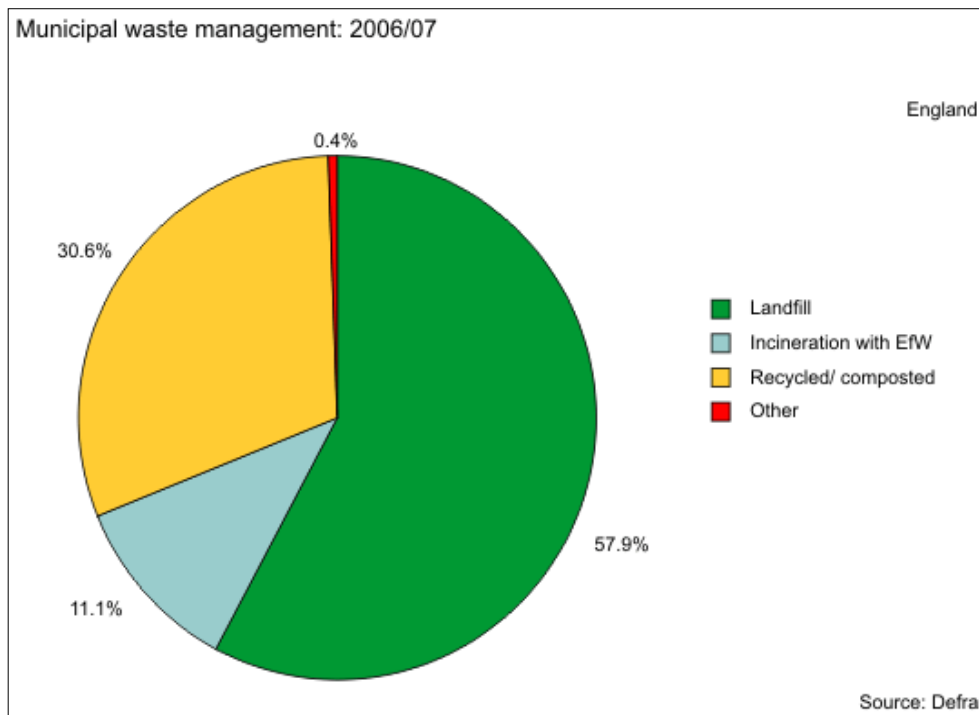
396 <http://www.wasteonline.org.uk/resources/InformationSheets/WasteDisposal.htm#2>.

397 Erinomainen tutkimusraportti kotitalouksien ruokajätteestä on saatavana pdf-muodossa osoitteesta: http://www.wrap.org.uk/downloads/Dealing_with_Food_Waste_-_Final_-_2_March_07.7fb93e9c.pdf.

Jätteiden käsittely

Jätteenkäsittelyviranomaiset (WDA eli waste disposal authorities) ovat vastuussa kerätyn jätteen asianmukaisesta käsittelystä. He ovat vastuussa myös erillisten keräyspaikkojen (civic amenity sites) järjestämisestä. Nämä paikat ottavat vastaan kierrätettävää jätettä, kuten paristoja³⁹⁸, kirjoja, öljyjä, tekstiilejä ja lasia – esimerkiksi eräässä Lontoon kaupunginosassa sijaitseva keräyspaikka ottaa vastaan 42 erilaista materiaalia.³⁹⁹

Pääasialliset jätteenkäsittelytavat ovat Englannissa kaatopaikalle sijoittaminen, kierrätys ja kompostointi sekä jätteen poltto. Tilastotiedot vuodelta 2006/2007 kertovat sen, että kaatopaikkasijoitus on yhä hallitsevaa n. 58 %:n osuudella yhdyskuntajätteestä. Kompostointi ja kierrätys muodostavat n. 31 %:n osuuden ja jätteen poltto puolestaan n. 11 %:n osuuden käsittelytavoista.⁴⁰⁰ Jätteenhävitysviranomaiset tekevät yhteistyötä jätteenkeräysviranomaisten kanssa kaatopaikkasijoituksen vähentämistavoitteen parissa. Työtä riittää biohajoavan yhdyskuntajätteen vähentämisessä, sillä jos tämän jätteen määrä kasvaa kulutuksen kanssa samassa vauhdissa, ovat kaatopaikkadirektiivin tavoitteet kaukaisia.⁴⁰¹



Kuva 5. Kuvassa jätteenkäsittelytapojen osuudet kotitalousjätteiden osalta.

398 Paristojen osalta on käynnissä WRAP:n vetämänä kokeiluja eri puolilla UK:ta niiden katuvarsikeräyksen järjestämisestä. Kts. lisää http://www.wrap.org.uk/local_authorities/batteries/index.html.

399 Barnetin kaupunkipiiri (borough) on muutenkin esimerkillinen kierrätysasioissa kuten kappaleesta 2.2.2.2 voimme lukea.

400 <http://www.defra.gov.uk/environment/statistics/waste/kf/wrkf06.htm>.

401 Kts. Crowe 2002, s. 21 kuva 6. Tässä kuvassa biojätteen määrä on ennustettu kasvavan kulutuksen kanssa samassa tahdissa, ilman merkittäviä lisäpanostuksia kierrätykseen tai muuhun hyödyntämiseen. Kts. myös The road from landfilling to recycling, s. 8.

Yhdyskuntajätehuollon järjestämisen mielenkiintoisia malleja

Kaatopaikkaoikeuksia koskeva kaupankäyntijärjestelmä

Englannissa otettiin käyttöön maailman ensimmäinen yhdyskuntajätettä (municipal waste) koskeva "päästökauppajärjestelmä" (allowance trading scheme) vuonna 2005. Järjestelmän tavoitteena on, että paikallisviranomaiset voivat joustavalla tavalla vähentää kaatopaikoille joutuvan biojätteen biodegradable municipal waste (BMW)⁴⁰² määrää kaatopaikkadirektiivin vaatimalla tavalla.

Paikallisviranomaisille on myönnetty oikeus sijoittaa kaatopaikoille tietty määrä biojätettä (jäljempänä kaatopaikkaoikeus) vuosittain järjestelmän voimassaolon ajan vuoteen 2020 saakka. Viranomaiset voivat käydä keskenään kauppaa näistä oikeuksista. Kaatopaikkaoikeuksia voi myydä, jos kaatopaikalle ohjautuvaa jätteen määrää on kyetty rajoittamaan esimerkiksi lisäämällä kierrätystä, ja vastaavasti ostaa, jos kaatopaikoille sijoitetaan jätettä enemmän. Viranomaiset voivat myös tallettaa käyttämättömiä kaatopaikkaoikeuksia ja esimerkiksi lainata niitä tulevista osuuksistaan vuodesta riippuen.⁴⁰³

Kaatopaikkaoikeuksia koskevan kaupankäyntijärjestelmän ansioista kaatopaikoille joutuvan biojätteen määrän vähentämisestä johtuvia kustannuksia on kyetty pienentämään ja paikallisviranomaiset ovat voineet valita kunkin alueen kannalta sopivimman tavan täyttää vähennystavoitteet. Järjestelmän toimivuutta valvoo Englannin ja Walesin ympäristövirasto, joka myös ratkaisee myönnettävien kaatopaikkaoikeuksien määrän.

Rangaistusluonteista maksua käytetään järjestelmän tehosteena tapauksissa, joissa kaatopaikalle sijoitetun jätteen määrä ylittää kaatopaikkaoikeudet. Maksun suuruus määräytyy kaatopaikkaoikeudet ylittävän biojätteen määrällä.⁴⁰⁴ Maksu on £150/jätetonne. Ollakseen tehokas pelote maksun suuruutta pitää verrata siihen, mikä olisi kallein tapa huolehtia jätteestä muutoin kuin viemällä se kaatopaikalle. Tällä hetkellä maksu on noin kaksi kertaa suurempi kuin muutoin kallein tapa huolehtia jätteestä. Järjestelmän tavoitteena ei ole tietenkään sakottaa, vaan vähentää biojätteen kaatopaikkasijoitusta. Näin ollen kullakin kaatopaikkaoikeuksista huolehtivalla viranomaisella on mahdollisuus välttää sakko joko ostamalla oikeuksia muilta tai lainaamalla omista tulevista osuuksistaan. Korjaava toimenpide on tehtävä kuuden kuukauden aikana sen jälkeen kun ylitys on todettu.

Tuore raportti kertoo LATS-ohjelman tuloksista vuosilta 2006/2007.⁴⁰⁵ Sen mukaan jätteenkäsittelyviranomaiset sijoittivat kaatopaikoille 20,5 % vähemmän jätettä kuin olisi ollut sallittua. Kymmenen viranomaista (121:stä) ylittivät heille jaetun sijoitusmäärän. Näistä vain yksi lainasi omista tulevista osuuksistaan muiden ostaessa tarvittavia kaatopaikkaoikeuksia - näin ollen yhdenkään ei tarvinnut maksaa sakkoja.⁴⁰⁶

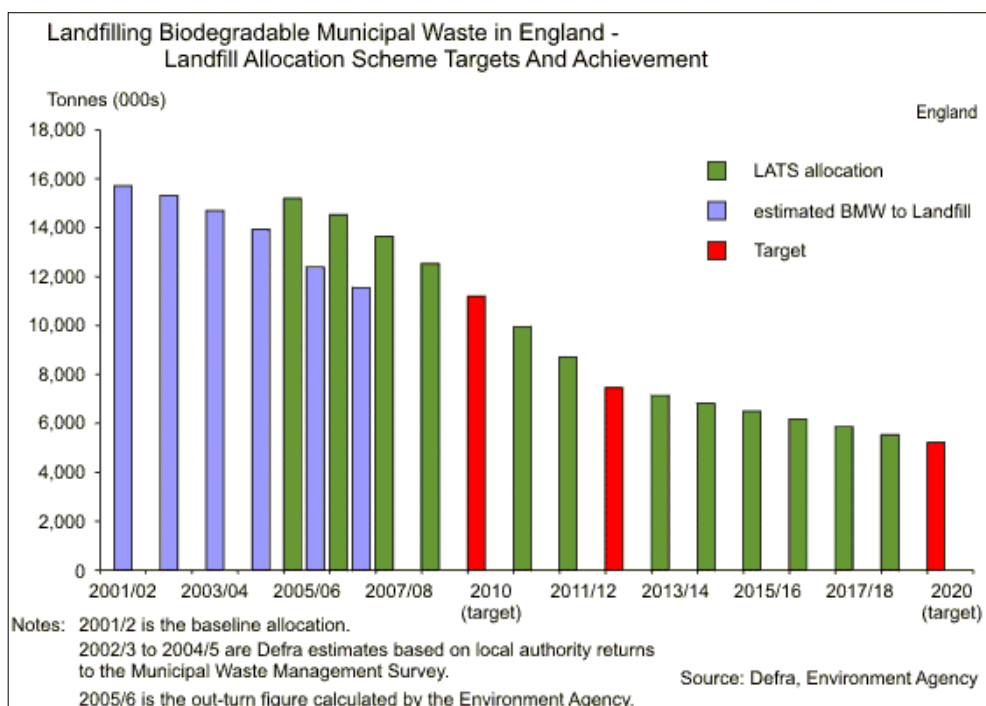
402 Tietoa siitä, mitä luetaan yhdyskuntajätteeksi LATS:in soveltamisen kannalta saa osoitteesta: <http://www.defra.gov.uk/corporate/consult/landfill-ats/consultation.pdf>.

403 <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/United%20Kingdom>, (viittauspäivä 28.1.2008); ks. Landfill Allowances and Trading Scheme (England) Regulations 2004 SI 3212.

404 <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/United%20Kingdom>, (viittauspäivä 28.1.2008).

405 <http://publications.environment-agency.gov.uk/pdf/GEHO1007BNQB-e-e.pdf>.

406 Report on the Landfill Allowances and Trading Scheme 2006/7, s. 3.



Kuva 6. Kuvassa näkyy hyvin muun muassa se, että jo nyt vuoden 2010 tavoite on lähellä.

2.2.2

Muita malleja

2.2.2.1

Maksut ei-kierrättäville talouksille

Paikallisviranomaisille suunnitellaan annettavaksi mahdollisuus perustaa järjestelmiä, joissa ei-kierrättävät kotitaloudet veloitettaisiin maksamaan tietty rahasumma, jolla rahoitettaisiin kierrättäville kotitalouksille ohjattavia maksuja. Tällä hetkellä Englanti on lähes ainoita EU-maita, jolla on kyseinen rajoitus vielä olemassa lainsäädännössä. Tässä suhteessa lienee vain ajan kysymys, milloin Englannissakin esitellään maksuvelvollisuus jätteen määrän mukaan. Maksuvelvollisuus määräytyisi ei-kierrätettävän jätteen määrän mukaan. Eri vaihtoehtoja jätteen määrään perustuvaan maksuun on useita: muun muassa Suomestakin tuttu jäteastioiden keräystiheys; erilaiset tunnisteet jätessäkkeihin jolloin keräys tehdään vain mikäli säkki on merkitty; jäteastiat punnitaan keräysautossa⁴⁰⁷; laskutus jäteastian koon mukaan. Jättestrategian mukaan jätehierarkian soveltamisesta on ympäristöllisten hyötyjen ohella taloudellista etua muun muassa luonnonvarojen käytön tehostuessa ja jätehuollon kustannusten laskiessa.⁴⁰⁸

Tässä vaiheessa edellä kuvatun järjestelmän toteuttaminen on siinä vaiheessa, että eri intressitahot ovat antaneet lausuntonsa järjestelmään liittyvistä kysymyksistä. Järjestelmä esitellään sellaisena, ettei jätehuoltoalueittain jaoteltuna paikalliset maksut tai verot nousisi. Englannissa pidetään hyvin tärkeänä, että paikallisviranomaiset saavat päättää itse parhaaksi katsomansa toteutuskeinon tälle järjestelmälle. Tällä saavutetaan joustoa ja tehokkuutta yhtä aikaa – viranomaiset voivat ottaa huomioon oman alueensa erityispiirteet.

⁴⁰⁷ Painoon perustuvan maksun suuruuden on osoitettu olevan suhteellisen tehokas instrumentti kierrätyksen edistämiseen. Kts. mm. Jacobsen 2002, s. 23.

⁴⁰⁸ Englannin jättestrategia, s. 9 ja 12.

Järjestelmän toimivuuden suhteen on esitetty epäilyjä liittyen maksettavien rah summien suuruuteen. Mikä on sen suuruinen summa, jonka on todettu vaikuttavan ihmisten käyttäytymiseen tämäntyyppisissä asioissa so. kierrätystottumuksissa? DEFRA:n mukaan tällainen summa on noin £35-50/vuosi.⁴⁰⁹

2.2.2.2

Pakollinen kierrättäminen – Barnetin malli

Barnetin malli on hyvä esimerkki tehokkaasta kierrättämisestä tiheästi asutulla Lontoon esikaupunkialueella. Barnet sijaitsee Suur-Lontoon pohjoislaidalla ja siellä on noin 330 000 asukasta.



Kuva 7. Kuvassa Barnetin sijainti Lontoon alueella.

Barnetissa aloitettiin pakollinen kierrätys pienellä alueella 1.4.2004 alkaen. Hyvien kokemusten ansiosta ohjelma käynnistettiin koko kaupunkipiirissä⁴¹⁰ 1.3.2005 lähtien. Vuosien 2005 ja 2006 välisenä aikana saatujen jätevirtojen mittauksen perusteella kierrätys lisääntyi 28%.⁴¹¹ Nyt samanlainen ohjelma on käynnissä kolmessa muussakin Lontoon kaupunkipiirissä.⁴¹²

Pakollisen kierrätyksen piiriin kuuluvat paperi, aikakauslehdet, säilyketölkit, juomatölkit, lasipullot ja -purkit. Pakollisuus tulee siitä, että edellä mainittuja esineitä ja materiaaleja on kielletty sijoittaa tontilla sijaitsevaan sekajäteastiaan. Kaupunkipiiri toimittaa maksutta erillisen mustan laatikon näitä jätteitä varten. Laatikot kerätään joka viikko kodeista ja jos täysi laatikko on liian painava jollekin asukkaalle, tämä voi sopia paikallisen jätteidenkeräysyrityksen kanssa sopivasta laatikon jättöpaikasta ja mahdollisesta muusta avusta. Pakollisuus erotteluun ja kierrättämiseen ei koske kerrostalojen tai muiden vastaavien talojen asukkaita, joilla on yhteiset jäteastiat. Tämä rajoitus johtuu siitä, että yhteisten astioiden tapauksessa ei voida yksilöidä ohjelman mukaista mahdollista sakkorangaistusta.⁴¹³

Ohjelma on mahdollinen toteuttaa legitiimisti, sillä EPA:n 46 jakson mukaan on mahdollista velvoittaa kotitaloudet käyttämään tiettyjä jäteastioita tietyille jätteille. Saman jakson 7 alajakson mukaan jätteenkeräysviranomaisten antamien ohjeiden noudattamatta jättäminen voi aiheuttaa tietyn suuruisen sakkorangaistuksen. Tätä

409 <http://www.defra.gov.uk/corporate/consult/waste-incentives/recycling-incentives-faq.pdf>.

410 Kaupunkipiiri (Borough) on Lontoon alueen aluehallintoyksikkö. Lontoon kaupunki koostuu 32 kaupunkipiiristä. Kaupunkipiirit vastaavat suurimmasta osasta alueidensa julkisten palveluiden, kuten koulujen, sosiaalipalveluiden, jätehuollon ja kunnallisen vuokra-asuntojen tuottamisesta. Kaupunkipiiriä hallitsee neljän vuoden välein yleisillä vaaleilla valittava valtuusto.

411 <http://www.barnet.gov.uk/index/environment-planning/rubbish-waste-and-recycling/compulsory-recycling.htm>

412 Nämä kaupunkipiirit ovat: Hackney, Waltham Forest ja Bromley.

413 <http://www.barnet.gov.uk/index/environment-planning/rubbish-waste-and-recycling/compulsory-recycling.htm>.

mahdollisuutta on käytetty Barnetin pakollisessa kierrättämishjelmassa tehokeinona. Tosin kaupunkipiirin kanta on se, että sakon käyttö olisi aivan viimeinen keino – toisin sanoen tarkoitus ei ole ryhtyä sakottelemaan ihmisiä.⁴¹⁴

Ohjelman noudattamista kuitenkin valvotaan viikoittaisten keräysten yhteydessä tehtävien havaintojen perusteella - joskaan tarkastuksia sekajäteastioihin ei kuitenkaan normaalisti tehdä. Kotitaloudet, jotka eivät osallistu ohjelmaan nousevat helposti esille. Näiden saaminen ohjelmaan mukaan tapahtuu ensisijaisesti ”kierrätys-assistenttien” tekemillä kotikäynneillä, joissa rohkaistaan osallistumaan ohjelmaan selvittämällä sen tarkoituksia ja päämääriä. Jos mainittu pehmeä keino ei auta ja ohjelman vastustaminen on tietoista ja on jatkunut pitkään, siirrytään astetta järeämpiin keinoihin – varoituksiin tai kirjallisiin huomautuksiin. Jos nämä eivät tehoa, otetaan sakkorangaistus käyttöön. Kaupunkipiirin valtuusto päättää sakon vaatimisesta ja magistrates`court⁴¹⁵ määrää sen. Suurin mahdollinen sakko ohjelman rikkomisesta on £1000 eli noin 1300€. Sakotuksen tapauksissa yleensä tutkitaan kotitalouden sekajäteastia todisteiden saamiseksi. Sakosta saadut rahat eivät tässä ohjelmassa siirry mihinkään tiettyyn käyttöön esimerkiksi ohjelman rahoittamiseen, vaan ne jäävät magistrates courtin hallintaan.

Ohjelman piiriin on odotettavissa tulevan lisää materiaaleja. Jo tällä hetkellä mustaan laatikkoon voi laittaa ohjelmaan kuuluvien materiaalien lisäksi aerosolipulloja, paristoja ja akkuja (myös autojen), moottoriöljyä (kanisterissa), foliota, matkapuhelimia, kenkiä, tekstiilejä ja puhelinluetteloita. Näiden jätteiden laittaminen sekajäteastiaan, ongelmajätteitä lukuun ottamatta, ei kuitenkaan ole kiellettyä. Asukkaita kehoitetaan lajittelemaan jätteet valmiiksi ennen niiden keräystä, mutta lajittelu tehdään joka tapauksessa jo ”lähteellä” eli keräysautoissa. Näin ollen lajitellut jakeet voidaan suoraan varastoida tai viedä jatkojalostajalle sellaisenaan. Lähteellä lajittelu pyrkii kierrätysmateriaalien korkeaan laatuun ja siten edistämään niiden markkina-arvoa.

414 <http://www.barnet.gov.uk/faq-environment-faq/faq-rubbish-waste-and-recycling-faq/faq-compulsory-recycling-faq/faq-how-will-compulsory-recycling-be-enforced-faq.htm>.

415 Magistrates` court on rikosjuttujen puolella Englannin alin tuomioistuininstanssi.

3 Jätehuollon valvonta

Jätehuollon valvonta on tärkeä osa toimivan jätehuollon ketjua. Valvonta muodostaa kuitenkin vain osan siitä keinovalikoimasta, jolla pyritään parempaan ympäristön tilaan. Muita keinoja on muun muassa valistus ja tiedottaminen sekä tietysti toimintojen säänteleminen. Ilman toimivaa valvontaa ei olisi juurikaan mieltä tehdä tavoitteeltaan kunnianhimoista ympäristösääntelyä. Valvonnan puuttuessa vapaa- matkustajaongelma olisi erittäin suuri. Tämä johtaisi muun muassa siihen, että ympäristöasioita hyvin hoitava yritys ei pärjäisi kilpailussa vapaamatkustajille. Vaikka ympäristönäkökohtia ei enää nähdä pelkkinä lisäkustannuksina liiketoiminnalle, niiden asianmukaisesta hoitamisesta syntyy kuitenkin aina kuluja. Jo ympäristön ja terveydenkin kannalta ympäristösäännösten valvonta on ehdottoman tarpeellista.

Keskustelu jätehuollon valvonnasta on noussut esille muun muassa ehdotuksessa maksujen asettamiselle ei-kierrättäville talouksille. Lisääkö maksuvelvoitteen olemassaolo kiusausta hävittää jätteet laittomasti? On ehdotettu muun muassa sitä, että viranomaisen pitää tehdä ”dumpkauksenestostrategia” ottaessaan käyttöön maksuvelvoitteen.⁴¹⁶ ”Barnetin mallin” yhteydessä on valvonta noussut myös esiin. Siihen liittyvää problematiikkaa käsittelemme aiemmin kappaleessa 2.2.2.2.

Jätehuollon liberalisointi on myös eräs haaste valvonnalle. Liberalisoinnilla tarkoitan esimerkiksi erilaisia tuottajavastuujärjestelmiä, jossa myös muut kuin jäteviranomaiset toimivat jätehuollon ketjussa. Viranomaisilla on velvollisuus varmistaa, että tuottajat tekevät osansa kierrätyksen edistämiseksi.

3.1

Englannin keinovalikoima jätehuollon valvonnan toteuttamiseksi

EA:n yhtenä tehtävänä on muun muassa jätehuoltoon liittyvien säännösten noudattamisen valvonta. Keinoja valvontaan ja mahdolliseen puuttumiseen epätoivottuun toimintaan on useita. Kaikessa toiminnassa EA:n tavoitteena on ennaltaehkäisevä toiminta.⁴¹⁷

3.1.1

Valvonta tuottajavastuussa

Tuottajavastuun osalta Englannissa on käytössä vastaava järjestelmä kuin Suomessa. Tuottajavastuussa olevat yritykset voivat liittyä tuottajayhteisöön (registered compliance scheme) tai rekisteröityä EA:lle tuottajana. Tuottajayhteisö ottaa hoidettavakseen kaikki yrityksen tuottajavastuuseen liittyvät tehtävät kun taas rekisteröityneet

⁴¹⁶ <http://www.defra.gov.uk/corporate/consult/waste-incentives/recycling-incentives-faq.pdf>.

⁴¹⁷ Enforcement and prosecution policy EA, s. 2.

yritykset hoitavat tuotteidensa ja niistä syntyvän jätteen uudelleenkäytön, kierrätyksen ja muun jätehuollon omalla kustannuksellaan.⁴¹⁸ Riippumatta siitä kummalla tavalla yritys hoitaa velvoitteensa, sen täytyy osoittaa suoriutuneensa niistä. Velvoitteiden noudattamisesta pitää tehdä suunnitelma, mikäli yrityksen liikevaihto ylittää £5 miljoonaa tai jos kysymyksessä on tuottajayhteisö.

Tuottajayhteisö tai yritys itse hankkii todistuksen velvoitteidensa ja tavoitteidensa täyttämistä valtuutetulta jälleenkäsittelijältä tai jätteiden viejältä (exporter). EA:n rooli tässä on se, että Englannin ja Walesin osalta se valtuuttaa edellä mainitut jälleenkäsittelijät ja viejät antamaan todistuksia tuottajavelvoitteiden täyttämistä.⁴¹⁹ Saadakseen valtuutuksen antaa todistuksia jälleenkäsittelijöiden ja viejien pitää muun muassa esittää liikesuunnitelmansa EA:lle ja antaa EA:n käydä tarkkaan läpi toimintansa.⁴²⁰

EA valvoo yritysten ja tuottajayhteisöjen tuottajavastuusääntelyn noudattamista rutiininomaisesti. EA:n vastuulla on myös niiden yritysten identifiointi ja valvonta joiden pitäisi olla tuottajavastuun piirissä, mutta jotka eivät syystä tai toisesta ole. Tuottajayhteisöjen ja rekisteröityneiden yritysten valvonta kohdennetaan seuraaviin asioihin: toimitetun tiedon (jättemääristä ym.) oikeellisuus, antaako yritys tiedot kaikkien sen osien (yrityskokonaisuus) osalta ja onko tuottajavastuumääräysten tulkinta yrityksissä hyvällä mallilla. EA on vastuussa jätetietojen oikeellisuudesta niin yrityksen ja tuottajayhteisöjen kuin jälleenkäsittelijöiden ja ulkomaille viejienkin suhteen. Nämä tiedot EA välittää DEFRA:lle.⁴²¹

Kaikkia yrityksiä ja tuottajayhteisöjä ei ole mahdollista valvoa, niinpä EA painottaa valvontaa niihin kohteisiin, missä se katsoo olevan suurin riski laiminlyönteihin. Painotus tehdään muun muassa seuraavien suuntaa-antavien kriteerien mukaan: aikaisempi sääntöjen noudattaminen; jos muutokset annetuissa tiedoissa muuttuu merkittävästi; EA:lla on vuosittaiset linjaukset siitä, mitä toiminnan sektoreita se tarkastaa erityisesti. Valvonnan kohdentumiseen ei vaikuta muun muassa se, onko kohde juuri rekisteröitynyt EA:lle tai se minkä laajuista toiminta on.

EA:n tehtäviin kuuluu myös vuosineljänneksittäin toimitettavan raportin tarkastaminen, minkä valtuutetut jälleenkäsittelijät ja jätteiden viejät ovat velvollisia toimittamaan. Raporteissa on tiedot jälleenkäsittelyn määrästä ja myönnettyistä PRN- ja PERN-todistuksista. Eräs tärkeä tarkastuksen kohde on mainittujen todistusten toimittaminen EA:lle tarkastusta varten tuottajayhteisöjen ja yritysten toimesta. Vuosittain toimitettavissa raporteissa on tieto valtuutettujen jälleenkäsittelijöiden ja jätteiden viejien liikevaihdon suuruudesta.⁴²² Liikevaihto muodostuu osittain näiden myymistä todistuksista.

3.1.2

EA:n suorittama valvonta ja puuttumiskeinot

EA:n roolia valvonnan suhteen tuottajavastuussa käsittelin edellä. Valvontaan liittyvät tehtävät voidaan jaotella seuraavasti: yritysten rekisteröiminen; tuottajien velvoitteista suoriutumisen valvonta sekä valtuutettujen jälleenkäsittelijöiden ja jätteiden viejien valtuuttaminen. Jos EA huomaa valvonnassa rikkeitä sillä on keinot puuttua tällaiseen käytökseen. Rikheet juontuvat yleensä toimimisesta ilman lupaa, rekisteröintiä, ilmoitusta tai vastaavaa taikka luvanvaraisen toiminnan lupaehtojen vastaisesti.

418 The Producer Responsibility Obligations – User’s Guide, s. 21.

419 Todistus jälleenkäsittelijältä on nimeltään Packaging Waste Recovery Notes (PRNs) ja todistus jätteiden ulkomaille viejältä on nimeltään Packaging Waste Export Recovery Notes (PERNs).

420 <http://www.defra.gov.uk/Environment/waste/topics/packaging/faq.htm>.

421 The Producer Responsibility Obligations – User’s Guide, s. 82.

422 Liikevaihdon toimittaminen EA:lle on eräs kriteeri, joka on asetettu jälleenkäsittelijöille ja jätteiden viejille saadakseen ”valtuutetun”-tittelin.

EA voi määrätä erilaisia velvoitteita, joita ovat muun muassa tekemisvelvoite, kieltovelvoite ja täytäntöönpanovelvoite.⁴²³ Puuttumiskeinoja ovat myös ympäristölupien peruuttaminen tai keskeytys tai niiden ehtojen muuttaminen. EA voi määrätä myös korjaamaan tietyn vahingon tai jos EA on jo tehnyt tarvittavat korvaavat toimenpiteet tai työt, niin se voi periä kustannukset aiheuttajilta. Täytäntöönpanotoimien lisäksi EA voi antaa huomautuksen, varoituksen tai nostaa syytteen jos rikos on tapahtunut.⁴²⁴

3.1.3

Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa valvontaan

Normaali valveutunut kansalainen osaa ilmoittaa viranomaisille jos havaitsee epäilyttävää toimintaa liittyen jätteiden käsittelyyn. Pakkauksiin liittyvän tuottajavastuun tapauksessa on perustettu erillinen ”vapaamatkustaja kuumalinja” jonne voi soittaa ja ilmoittaa tuottajan, joka ei ole rekisteröitynyt tai täytä muuten velvoitteitaan. Vastavanlainen ”kuuma linja” on perustettu muun muassa Durhamin kaupungissa roskien laittoman dumpppauksen raporttoimiseksi. Perustajina ovat olleet mainittu kaupunki ja EA yhdessä. EA:lla on myös oma dumpppauksen ja päästöjen kuumalinjansa.

3.1.4

DEFRA:n suorittama valvonta ja puuttumiskeinot

DEFRAlla ei ole varsinaisia käytännön valvontatehtäviä jätehuollon suhteen. Sillä on kuitenkin tosiasiaa merkittävä rooli, koska kuten aiemmin kappaleessa 1.3 kuvasin, DEFRA johtaa ja ohjaa vastuullisena ministeriönä EA:n toimintaa. Lisäksi DEFRA valvoo erilaisten kansallisten tavoitteiden – esimerkiksi pakkausjätteen kierrätyksen – toteutumista.⁴²⁵ Kansalliset tavoitteet ovat usein direktiivilähtöisiä.

3.2

Valvonnan järjestäminen jäteprotokollissa

3.2.1

Jäteprotokollista lyhyesti

Jäteprotokolla-ohjelma on EA:n, WRAPin⁴²⁶ yhteishanke, joka kuuluu BREW-ohjelmaan⁴²⁷. Ohjelman mukaisesti tehdyt laatupöytäkirjat laaditaan yhteistyössä teollisuuden kanssa. Tästä lähtökohdasta käsin myös ohjelmien noudattaminen on hyvin pitkälle yritysten omissa käsissä. Tällä tarkoitan sitä, että eri laatupöytäkirjojen noudattaminen ei ole pakollista, mutta jos niitä ei noudateta normaalit jätehuollolliset vaatimukset koskevat muun muassa jätteiden käsittelyä, kuljetusta ja sen käyttöä. Laatupöytäkirjojen perusidea on tuottaa kriteerit sille, miten tietystä jätteestä johon kohdistetaan täysimääräinen hyödyntämistoimi, voidaan tehdä sellainen tuote, jota jättesäätely ei koske – eikä näin ollen myöskään ole pidettävä riskinä ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

⁴²³ Tekemisvelvoitteen (works notice) voi antaa silloin kun rikkomus voidaan vielä estää tai se pitää korjata. Kieltovelvoitteen voi antaa jos on olemassa välitön riski vakavasta ympäristön vaurioitumisesta.

⁴²⁴ Enforcement and prosecution policy EA, s. 3.

⁴²⁵ Effectiveness of packaging waste management in UK, s. 55.

⁴²⁶ Waste and Resources Action Programme.

⁴²⁷ Business Resource Efficiency and Waste Programme (BREW). BREW-ohjelma on DEFRA:n rahoittama hanke.

Ensimmäinen laatupöytäkirja, joka on jo toiminnassa, on tehty kompostin tuottamisesta ja käytöstä. Muita laatupöytäkirjoja, jotka on valmisteltu, mutta jotka eivät ole vielä käytössä on tehty muun muassa lasimurskasta, biodieselistä⁴²⁸, ei-pakkausjätemuovista valmistetusta sekundäärisestä raaka-aineesta, kiviaineksesta, rengasjätteestä tehdystä kumista ja "digestaattien" (digestate) valmistamisesta sellaisesta syntypaikalla lajitellusta biohajoavasta jätteestä, joka on käynyt läpi mädätysprosessin (anaerobic digestion).⁴²⁹

3.2.2

Laatupöytäkirjojen noudattaminen – esimerkkinä kompostin tuottaminen

Laatupöytäkirja syntypaikalla lajitellusta biohajoavasta jätteestä peräisin olevan hyvälaatuisen kompostin tuottamisesta ja käytöstä on annettu 15. maaliskuuta 2007.⁴³⁰ Sillä on kolme pääasiallista tarkoitusta. Ensimmäiseksi se määrittelee sen, milloin säädösperusteiset jätehuoltotarkastukset eivät ole tarpeen. Toiseksi kompostin käyttäjille annetaan varmuus siitä, että heidän ostamansa komposti on hyväksytyn standardin mukainen. Kolmanneksi laatupöytäkirja kuvailee mikä on hyväksyttävä paras käytäntö kompostin käytössä määrättyissä käyttökohteissa.

Hyvälaatuisen kompostin tuottajan pitää ottaa huomioon seuraavat seikat mikäli haluaa noudattaa laatupöytäkirjaa. Hänen tulee valvoa ns. syöttömateriaaleja eli sitä, mitä biojätteitä kompostin tuotannossa käytetään. Laatupöytäkirjan liitteessä B on lueteltu ne syntypaikalla lajitellut syöttömateriaalit, joita kompostin tuottaja saa käyttää. Kompostin pitää täyttää liitteessä C määritellyn hyväksytyn standardin vaatimukset.⁴³¹ EA hyväksyy laatupöytäkirjoissa käytetyt standardit, joten sen rooli etukäteisvalvonnessa on tässäkin asiassa merkittävä. EA voi hyväksyä uusia standardeja mikäli ne sisältävät laatupöytäkirjan liitteen D tärkeät osat.⁴³² Tuottajien vastuulla on noudattaa uusinta versiota standardista. Lisäksi komposti saadaan myydä vain määrättylle markkinasektorille.

Tarkasteltaessa valvonnan mahdollisuuksia laatupöytäkirjoissa huomio keskittyy hyväksytyihin standardeihin ja ennen kaikkea siihen, että hyvälaatuisen kompostin tuottajan on pystyttävä osoittamaan pöytäkirjan ja hyväksytyn standardin vaatimusten täyttäminen. Vaatimustenmukaisuus voidaan osoittaa riippumattoman sertifiointielimen antamalla todistuksella. Todistus annetaan, mikäli sertifiointielin toteaa tarkastuksessaan kompostin tuottajan toimivan laatupöytäkirjan ja standardin PAS 100 mukaan. Kompostin tuottajan velvollisuus on antaa todisteita sertifiointielimen käyttöön. Muita sertifiointielimen käyttämiä valvontakeinoja on muun muassa laboratoriotestit, tarkastukset paikan päällä sekä tuottajan tekemien tietojen kirjaamisen tarkastus. Tuottajan velvollisuutena on pitää kirjaa saapuneista jäte-eristä, jätteiden hyväksymisestä kompostiin ja kompostin myynnistä ja jakelusta. Riippumattoman sertifiointielimen toimintaa sääntelee niin ikään oma standardinsa, missä määritellään muun muassa sertifiointielimen vuotuinen tarkastus UK:n akkreditointipalvelun

428 The Quality Protocol for the production and use of waste vegetable oil derived biodiesel. Laatupöytäkirja määrittelee standardin tällaisen kasvisjäteöljystä valmistetun biodieselin tuotannolle. Laatuvaatimukset ovat verrattavissa sellaisen biodieselin tuotannolle, jossa ei ole käytetty jäteperäisiä aineita.

429 Myös näistä jättemateriaaleista on DEFRA:n mukaan ajateltu tehtävän laatuasiakirjat: puu (ei pakkaus); stabiloitu tai pesty pilaantunut maa-aines; pilaantumaton pintamaa; teräskuona; paperisakan polton voimalaitostuhka; jättekipsilevyjen kipsi; jätteidenpolttouunin pohjatuhka.

430 Laatupöytäkirjan voi ladata pdf-muodossa osoitteesta: http://www.environment-agency.gov.uk/com-mondata/acrobat/compostqp_1721787.pdf (The Quality Protocol for the production and use of quality compost from source-segregated biodegradable waste).

431 Laatupöytäkirjan julkaisemishetkellä ainoa hyväksytty standardi oli "BSI PAS 100:2005", UK:n standardointielimen eritelmä "Publicly Available Specification for composted materials".

432 The compost quality protocol, s. 4.

(UKAS) toimesta.⁴³³ Säilyttämällä asiakkaille antamiensa toimitussopimusten kopiot tuottajat voivat osoittaa, että komposti on mennyt tarkoituksenmukaiseen käyttöön määrätylle markkinasektorille.⁴³⁴

On pidettävä mielessä, että hyvälaatuinen komposti muuttuu jätteestä tuotteeksi vasta siinä vaiheessa kun se toimitetaan asiakkaalle. Näin ollen jos hyvälaatuista kompostia joudutaan varastoimaan määräämättömäksi ajaksi ilman, että sitä aiotaan käyttää tai jos se hylätään tuottamisen jälkeen, se on jätettä.⁴³⁵ Tuottajan on muistettava myös se, että laatupöytäkirjan mukainen prosessi ei vapauta kompostointipaikkaa ympäristöluvanhakuvelvollisuudesta, sillä se edelleen säilyy jätteiden käsittelypaikkana.⁴³⁶

3.2.3

Yhteisiä piirteitä laatupöytäkirjoissa

Laatupöytäkirjoista voidaan löytää useita yhteisiä piirteitä. Huolimatta siitä, että pöytäkirjoissa käsitellään hyvin erityyppisiä jätelajeja, jäteprotokollaohjelman yhteinen tavoite näkyy niissä kaikissa. Tavoitteenahan on keventää hallinnollista sääntelyä sellaisten jätteiden käsittelyn ja uusiokäytön osalta, joiden ominaisuudet ovat suhteellisen hyvin tiedossa, jotka ovat laadultaan tasaisia ja joiden käyttötavat ja -kohteet ovat melko vakiintuneita. Tällaisten jätteiden hyödyntämisen ohjaus voidaan tehdä etukäteen vaarantamatta ihmisten terveyttä ja ympäristöä. IPPC-direktiivin tavoitteena oleva ympäristönsuojelun korkea taso ei saa vaarantua jäteprotokollien myötä.⁴³⁷ Toisaalta tavoitteena on lisätä jätteiden hyödyntämistä ja kierrätystä ja luoda niistä valmistetuista tuotteista hyviä mielikuvia. Tähän päästään vain mikäli laatupöytäkirjojen kriteerit ovat tarpeeksi tiukat, mutta toisaalta hyödyntäjien näkökulmasta helposti käytettävissä olevia.

Yhteisiä piirteitä on muun muassa määräykset laatupöytäkirjan soveltamisesta tiettyihin jättemateriaaleihin. Jätteiden soveltuvuus ja jätehuollollinen merkitys ovat avaintekijöitä siihen, että jättemateriaalista tehdään laatupöytäkirja. Jätteiden hyödyntämistoimen on usein täytettävä tietty standardi, voidakseen olla ”täysimääräinen”. Hyödyntämistoimen standardoiminen vaikuttaa myös siihen, että lopputuotteen laatu on hyvä. Yleisesti ottaen lisääntyvä standardoiminen liittyy DEFRA:n hankkeeseen tehostaa ja keventää ympäristösääntelyä.⁴³⁸

Laatupöytäkirjoissa on tavallisesti myös maininnat siitä, miten tuottaja voi osoittaa noudattavansa pöytäkirjan ja standardin vaatimuksia. Yleisin tapa osoittaa laatupöytäkirjan velvoitteiden noudattaminen on säilyttää asiakkaalle annettu toimitusasiakirja.⁴³⁹ Toimitusasiakirjassa on nimittäin todettava jätteen käsittelyn täyttävän hyväksytyn standardin ja kyseisen laatupöytäkirjan vaatimukset. Lisäksi toimitusasiakirjassa on oltava tiedot luovutuspäivästä, toimitetun tuotteen määrästä ja ostajan osalta yhteystietojen lisäksi myös ostajan harjoittaman liiketoiminnan luonne. Yhtälailla yleisesti käytetty keino osoittaa laatupöytäkirjan mukaan toimiminen on

433 Sertifiointielin toimii standardin BS EN 45011:1998 mukaan.

434 Markkinasektori kompostin tapauksessa on maan kunnostaminen ja maltilliset maisemointitoimet; puutarhaviiljely ja maatalous sekä perinteinen puutarhaviiljely.

435 Jäte ilman markkinoita on myös EYTI:n tulkintalinjan mukaan indisio sille, että jäte ei vapaudu jättestä.

436 The Environmental Permitting (EP) asetuksen mukainen ympäristölupa kokosi 6.4.2008 alkaen Pollution Prevention and Control (PPC) ja Waste Management Licensing (WML) asetusten mukaiset toimiluvat yhdenmukaisen sääntelyn alle.

437 IPPC-direktiivi 1 artikla.

438 Tähän hankkeeseen liittyy myös kappaleessa 1.2 käsittelemäni ympäristölupauudistus. Lisää tietoa keventämishankkeesta: <http://www.defra.gov.uk/corporate/regulat/pdf/2007simplification-plan.pdf>.

439 Vaatimustenmukaisuuden osoittaminen toimitussopimuksella on käytössä seuraavissa laatupöytäkirjoissa: ”The Quality Protocol for the production and use of waste vegetable oil derived biodiesel (WVO biodiesel)”; ”The quality protocol for the production of processed cullet from waste flat glass” sekä ”The quality protocol for the manufacture of secondary raw materials from waste non-packaging plastics”.

hankkia sertifikaatti toiminnalleen, kuten kompostin osalta totesin.⁴⁴⁰ Eräs yhteinen piirre liittyy tuotteen markkinoihin. Varmistaakseen ympäristön kannalta turvallisen käytön, laatupöytäkirja määrittelee myös tuotteiden markkinat. Esimerkiksi biodieselin markkinat on rajattu vain käytettäväksi auton moottoreissa.⁴⁴¹

440 Vaatimustenmukaisuuden osoittaminen sertifikaatilla on käytössä myös seuraavissa laatupöytäkirjoissa: "The quality protocol for the production and use of tyre-derived rubber materials" sekä "The quality protocol for the production and use of quality outputs from anaerobic digestion of source-segregated biodegradable waste".

441 The WVO biodiesel protocol, s. 3.

4 Johtopäätöksiä

Kansallisesti omaksutut ratkaisut tietyn asiakokonaisuuden käsittelemiseen vaihtelevat. Tässä tapauksessa jätehuollon järjestämiseen käytetyt mallit vaihtelevat muun muassa seuraavien tekijöiden vaikutuksesta: kulttuuri, historia, ilmasto, asukastiheys. Kulttuurin liittyen voidaan käsitellä politiikkaa, ihmisten asenteita ja vaikkapa hallinnon rakenteita. Jätehuollon kehitys Euroopan tasolla on kulkenut jokseenkin samoja suuria linjoja pitkän aikaa. Euroopan unionin yhä suuremman vaikutuksen myötä myös jätehuollon kehityksessä lisääntyy unionin harmonisoiva vaikutus, vaikka jäsenvaltiokohtaisia eroja esiintyy jatkossakin.

UK:lle omaleimaista on jätehuollossa pitkään vallalla ollut jätteiden kaatopaikkasijoittamisen merkittävä rooli. Erityisesti EU:n kaatopaikkadirektiivin vaikutuksesta UK:ssa on herätty jätehuollon huonoon tilaan. Nyt UK:ssa on suhteellisen lyhyessä ajassa perustettu monia uusia järjestelmiä tilanteen korjaamiseksi. Paras esimerkki lienee kaatopaikkaoikeuksien kauppajärjestelmä, joka oivallisesti käyttää hyväkseen markkinoiden lakeja tavoitteessaan vähentää biojätteen kaatopaikkasijoittamista. Muutaman vuoden käyttökokemus tästä järjestelmästä on osoittautunut toimivaksi. Jatkossa vähentämisvelvoitteet on tosin yhä vaikeampia tavoittaa. Ennakkovaatimus tämän järjestelmän käynnistämiseksi on muun muassa jätevirtojen tarkka laskenta, jotta myönnettävät kaatopaikkasijoitusoikeudet allokoitaneen optimaalisesti.

UK:ssa jätteitä kerätään yleisesti kadunvarsilta jätelaatikoista. Tämän keräyksen piiriin kuuluu myös lajitellut jätteet. Tulevaisuudessa on oletettavaa, että uuden lain - The Household Waste Recycling Act 2003 - ja erilaisten pakollisen kierrättämisen ohjelmien - esim. Barnetin malli - myötä, kadunvarsikeräys tuottaa suhteellisen hyviä tuloksia. Kierrättämisen ollessa pelkästään yleisten kierrätyspisteiden varassa, ihmisten oma viitseliäisyys nousee liian suureksi epävarmuustekijäksi pyrittäessä tehokkuuteen. Aivan oleellinen merkitys kadunvarsikeräyksen järjestämiseksi katettavaksi on asukastiheydellä. UK:ssa on monin verroin Suomea enemmän riittävän tiheästi asuttuja alueita.

Valvonnan suhteen UK:ssa on mielestäni hyviä malleja varsinkin laatupöytäkirjoissa. Niissä valvonta on ulkopuolisten sertifiointi- ja standardoimiselinien ohjauksessa. Tällä tavalla saavutetaan massahyötyjä, sillä sama ohjaus soveltuu useaan samankaltaiseen toimintaan.

VII osa: RANSKA

VII Osa: Ranska

Mari-Linda Harju-Oksanen

1 Johdanto

1.1

Yleistä Ranskan oikeusjärjestelmästä

Ranskassa voimassa olevat säädökset voidaan jaotella perustuslain tasoisiin, lain tasoihin ja asetuksen tasoisiin säädöksiin. Ranskan perustuslaki annettiin vuonna 1958, minkä lisäksi perustuslain tasoisina voimassa olevia säädöksiä ovat 1946 annetun perustuslain johdanto-osa, vuonna 1789 annettu ihmisoikeuksien ja kansalaisoikeuksien julistus sekä tasavallan laeissa tunnustetut perusperiaatteet, joihin viitataan perustuslain johdanto-osassa sekä perustuslaissa tarkoitetut lait, joilla säännellään tiettyjen julkisen vallan organisaatiota koskevien säännösten soveltamista (loi organique).⁴⁴²

Lainsäädäntövaltaa Ranskassa käyttää parlamentti. Lisäksi on mahdollista, että kansalaiset ilmaisevat tahtonsa suoraan perustuslain 11 §:n ja 89 §:n mukaisessa kansanäänestyksessä. Perustuslain 34 §:ssä määritellään tyhjentävästi lainsäädännön alaan luettavat kysymykset. Perustuslain 37 §:n mukaan oikeussäännöt, jotka eivät koske perustuslain 34 §:ssä mainittuja aloja, on säädettävä asetuksella. Asetus (règlement) on hallintoviranomaisen laatima soveltamisalaltaan yleinen säädös. Ne jaotellaan hallituksen asetuksiin (ordonnance) ja muihin asetuksiin (règlement). Perustuslain 38 §:n mukaan hallitus voi pyytää parlamentilta valtuutusta säädösten antamiseen lainsäädännön alaan kuuluvista asioista; nämä hallituksen asetukset ovat aluksi luonteeltaan hallinnollisia, mutta saavat lainsäädäntönormin aseman lainsäätäjän hyväksyttyä ne. Muiden asetusten luokka koostuu puolestaan ennen kaikkea tasavallan presidentin tai pääministerin päätöksistä (décret), ministereiden ja maaherrojen päätöksistä (arrêté) sekä paikallisten julkisyhteisöjen edustuksellisten tai toimeenpanevien elinten tai niiden julkisoikeudellisten laitosten päätöksistä.⁴⁴³

Yleisillä oikeusperiaatteilla on vahva asema Ranskan oikeusjärjestelmässä. Ne ovat tuomioistuinten ilmaisemia periaatteita, jotka ovat korkeammalla normihierarkiassa kuin règlement-asetukset ja joista voidaan poiketa ainoastaan lailla. Periaatteet ovat pääosin peräisin vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistuksesta ja vuoden 1946 perustuslain johdanto-osasta taikka ne ovat yhteiskuntaelämän tarpeiden sanelemia tai oikeudenmukaisuusvaatimukseen perustuvia.⁴⁴⁴

442 Ks. perustuslaintasoisista säädöksistä tarkemmin <http://www.legifrance.gouv.fr/html/aproposdroit/aproposdroit.htm>, (viittauspäivä 28.1.2008); http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008).

443 http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm, (viittauspäivä 7.1.2008 ja 14.1.2008), jossa myös tarkemmin eritelty asetuksenantovaltuuksia; Ks. myös esimerkiksi työläinsäädäntöön liittyvistä kollektiivisen sopimisen kautta syntyvistä normeista (conventions collectives). <http://www.legifrance.gouv.fr/html/aproposdroit/aproposdroit.htm>, (viittauspäivä 28.1.2008); Ns. circulaire –tiedonannot ovat puolestaan osoitettu viranomaisille ja ohjaavat niiden toimintaa (ne eivät siis sellaisenaan ole esim. yksittäistä toiminnanharjoittajaa sitovia, ks. esim. ADEME 2008, s. 54).

444 http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008).

Ranskassa tuomioistuinten tehtävät rajoittuvat niiden käsiteltäväksi saatettujen oikeusriitojen ratkaisemiseen eli yksittäisellä tuomioistuimella ei ole valtaa antaa yleisluonteisia sääntöjä. Käytännössä tilanteissa, joissa mikään säädös ei sovellu tiettyyn riita-asiaan, mutta asia on ratkaistava, tuomioistuimen on itse laadittava yleinen sääntö, johon se ratkaisunsa perustaa. Jos soveltamisalaltaan yleinen säädös puuttuu, tuomioistuin voi joutua kehittämään oikeuskäytäntöä hyvinkin pitkälle.⁴⁴⁵ Kansallinen oikeuskäytäntö kehittyy perustuslakineuvostossa⁴⁴⁶, hallintotuomioistuimissa⁴⁴⁷ ja yleisissä tuomioistuimissa⁴⁴⁸.

Oikeuslähteiden keskinäistä painoarvoa kuvaava normihierarkia on seuraavanlainen: perustuslaki, perustuslakineuvoston oikeuskäytäntö, lait, hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten oikeuskäytäntö sekä asetukset. EU:n lainsäädäntö on osa Ranskan oikeusjärjestystä yhteisön oikeuden ensisijaisuusperiaatteen mukaisesti. Lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä määritellään tarkemmin ehdot, jotka koskevat yhteisön säädösten ensisijaisuutta kansallisiin lakeihin ja asetuksiin nähden. Ranskan perustuslain 55 §:n mukaisesti kansainvälisten sopimusten määräykset syrjäyttävät perustuslakia alempitasoiset kansalliset normit, mutta ne eivät ohita 54 §:ssä tarkoitettuja perustuslaillisia normeja, jos perustuslakineuvosto toteaa kansainvälisen sopimuksen ratifiointia koskevaa lakia tarkastellessaan, että siihen sisältyy perustuslainvastainen lauseke. Näissä tapauksissa sopimuksen ratifiointi tai hyväksyminen on mahdollinen vasta, kun perustuslakia on muutettu.⁴⁴⁹

1.2

Jätealan viranomaisjärjestelmä ja jätelainsäädännön rakenne

Ranskan jätelainsäädännön valmistelusta vastaa ympäristöministeriö Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Jätehuollon käytännön järjestämiseen liittyvät tehtävät on jaettu alue-, maakunta- ja kuntatason viranomaisille, joista aluetasolla (region) toimivat ympäristöviranomaiset (n. 25 kpl regional councils) vastaavat muuhun kuin yhdyskuntajätteisiin liittyvästä jätehuollon suunnittelusta omalla alueellaan.⁴⁵⁰ Yhdyskuntajätehuollon suunnittelusta vastaavat puolestaan maakuntatason (county) viranomaiset (general councils). Maakuntatasolla toimivat prefektit hoitavat jätteenkäsittelylaitosten valvontatehtäviä ja toimivat yhteistyössä esimerkiksi ympäristöalan tutkimusta harjoittavan DRIRE:n (Direction Régionale de Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) kanssa.

445 http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008).

446 Ennen lakien vahvistamista niiden perustuslainmukaisuutta voidaan käsitellä perustuslakineuvostossa. Se voi tarkastella myös kansainvälisten sopimusten perustuslainmukaisuutta. Perustuslakineuvosto tarkistaa johdonmukaisesti julkisen vallan organisaatiota koskevien lakien (*loi organique*) ja parlamentin antamien asetusten perustuslainmukaisuuden, mutta sillä ei ole toimivaltaa valvoa kansanäänestykseen perustuvia lakeja. Näistä laeista suvereeni kansa päättää suoraan (http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008)).

447 Hallintotuomioistuinten tehtävänä on ratkaista julkisen vallan käyttöä koskevia riita-asioita, ja ne soveltavat yleisistä oikeussäännöistä poikkeavia erityisiä oikeussääntöjä, jotka perustuvat pitkälti oikeuskäytäntöön (http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008)).

448 Yleiset tuomioistuimet ratkaisevat henkilöiden välisiä riita-asioita sekä määräävät rangaistuksia henkilöihin, omaisuuteen ja yhteiskuntaan kohdistuvista oikeudenloukkauksista (http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008)).

449 http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_fra_fi.htm (viittauspäivä 7.1.2008).

450 Viranomaisten tehtävien kuvaukset eivät koske *Ile de France*:n aluetta.

Varsinaisesta yhdyskuntajätteen keräämisestä ja jätehuollosta vastaavat kunnat. Tehtävien hoitaminen voidaan järjestää kuntien yhteenliittymien kautta.⁴⁵¹

Pääsääntönä on, että kotitalousjätteiden ja muiden niiden kaltaisten jätteiden jätehuollosta vastaavat kunnat joko itse tai kuntien yhteenliittymien puitteissa. Lisäksi kuntien yhteenliittymät vastaavat eräistä muista jätelajeista.⁴⁵² Ranskassa tuotetaan vuosittain yhdyskuntajätettä (déchets ménagers) noin 360 kg/asukas. Tästä 80 % eli 290 kg ohjataan loppukäsitteltäväksi (poltettavaksi tai kaatopaikalle). Tavoitteena on, että viidessä vuodessa jätteitä sijoitettaisiin kaatopaikoille tai poltettaisiin enää 250 kg ja kymmenessä vuodessa korkeintaan 200 kg. Keskeisinä tavoitteina on vähentää jätteen syntyä ja edistää kierrättämistä, ja käytännössä pyritään esimerkiksi parantamaan kotitalousjätteiden lajittelua.⁴⁵³

Suuri osa Ranskan ympäristölainsäädännöstä on koottu code de l'environnement –ympäristölakikokoelmaan. Lainsäädännön kodifikaatio edistyi merkittävällä tavalla 2000-luvun alussa toteutettujen lainsäädäntömuutosten myötä,⁴⁵⁴ jolloin luotiin kuusi ympäristölakikokoelman ”kirjaa” (livres). Myöhemmin kokoelmaa täydennettiin seitsemännellä Etelämantereen ympäristönsuojelua koskevalla kirjalla.⁴⁵⁵ Nykyinen ympäristölakikokoelman laintasoisia säädöksiä sisältävä osa (code de l'environnement, la partie législative) sisältää yli 1100 artiklaa, ja siihen on koottu 39 eri lain säännökset.⁴⁵⁶

Code de l'environnement –lakikokelma jakautuu siis seitsemään eri osioon (livre), jotka puolestaan koostuvat eri osastoista (titre). Osastot jakautuvat lukuihin (chapitre), joiden eri section –osiin varsinaiset artikkelit (article) on ryhmitelty. Vuonna 2005 julkaistiin neljä ympäristölakikokoelman seitsemästä asetuksentasoisia säädöksiä sisältävästä kirjasta (code de l'environnement, la partie réglementaire).⁴⁵⁷ Kirjat II ja VI julkaistiin vuonna 2007 (Décret n° 2007-396 du 22/03/07 et 2007-397 du 22/03/07 publiés au J.O du 23/03/07),⁴⁵⁸ samoin kuin jättesäätelyn kannalta keskeinen ympäristön pilaantumista ja ympäristöriskejä koskeva kirja (livre V).

Ranskan jätteitä koskeva lainsäädäntö on keskeisimmiltä osin koottu Code de l'environnement –lakikokoelman lainsäädäntöosan V kirjan IV osastoon (Partie législative, livre V, titre IV). Sen ensimmäisessä luvussa säädetään jätteiden ehkäisystä ja eri materiaalien kierrätyksestä (Chapitre I : Elimination des déchets et récupération des matériaux) ja toisessa luvussa radioaktiivisista jätteistä (Chapitre II : Dispositions particulières à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs). Jätelainsäädäntö täydentyy ympäristölakikokoelman asetuksentasoisilla säännöksillä (Partie réglementaire, livre V, titre IV), joihin on muun ohella sisällytetty tiettyjä jätevirtoja koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä (Chapitre III : Dispositions propres à certaines catégories de produits et de déchets (R)).

Code de l'environnement –lakikokoelman ohella jätteisiin liittyvää lainsäädäntöä sisältyy myös eräisiin muihin lakikokoelmiin ja lukuisiin muihin säädöksiin (esim. pe-

451 Muun kuin yhdyskuntajätteen jätehuollosta vastaavat kuntien sijaan jätteiden tuottajat: <http://waste.eionet.europa.eu/wastebase/authorities/results.html?country=FR&level=all>, (viittauspäivä 14.4.2008), ks. erityisesti sivulta löytyvät linkit eri viranomaisen tehtäviin.

452 JEEPL 6/2005, s. 482 ; ks. myös *Act on Territorial Entities* art. L 2224-13 ja 14; Kotitalousjätteiden keräys-, kuljetus- tai käsittelytehtävien käytännön hoitaminen voidaan siirtää.

453 <http://www.ecologie.gouv.fr/La-nouvelle-politique-des-dechets.html>, (viittauspäivä 14.4.2008); JEEPL 6/2005, s. 543.

454 *Journal officiel du 21 septembre 2000 de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, ratifiée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit.*

455 *Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003.*

456 <http://www.ecologie.gouv.fr/-Code-de-l-environnement-.html>, (viittauspäivä 16.1.2008).

457 *Décret n° 2005-403 du 28/04/05 publié au J.O du 29/04/05 pour le livre VII et décrets n° 2005-934 et 935 du 2/08/05 publiés au J.O du 5/08/05 pour les livres I, III et IV.*

458 <http://www.ecologie.gouv.fr/-Code-de-l-environnement-.html>, (viittauspäivä 16.1.2008).

riaatteessa asetuksentasoiisiin säädöksiin luettaviin ns. circulaire -tiedonantoihin⁴⁵⁹). Esimerkiksi lakikokoelmassa code général des collectivités territoriales määritellään kunnan yhdyskuntajätehuoltoon liittyviä vastuita, ja le code général des impôts on keskeinen verotuksen kannalta. Kaiken kaikkiaan Ranskan jätteitä koskeva keskeinen lainsäädäntö voidaan rakenteellisesti jakaa seuraavassa esitettäviin kokonaisuuksiin.⁴⁶⁰

Ranskan jätelainsäädäntö: rakenne

- 1) yleiset säädökset (*Textes généraux*)
- 2) yhdyskuntajätteet ja niihin rinnastettavat jätteet (*Déchets ménagers et assimilés*)
- 3) teollisuusjätteet (*Déchets industriels*)
- 4) jätelaji-, tuote- ja toimialakohtaiset säädökset (*Déchets particuliers*)
 - A – puhdistamolietteet (*Boues d'épuration urbaines*)
 - B – hoitotyössä syntyvät jätteet (*Déchets d'activités de soins*)
 - C – asbesti- / amianttijätteet (*Déchets d'amiante*)
 - D – pakkausjätteet (*Déchets d'emballages*)
 - E – sähkö- ja elektroniikkajätteet (*Déchets d'équipements électriques et électroniques*)
 - F – rakennusalan jätteet (*Déchets du BTP*)
 - G – biojätteet (*Déchets organiques*)
 - H – jäähdytysnesteet (*Fluides frigorigènes*)
 - I – käytetyt öljyt (*Huiles usagées*)
 - J – painotuotteista syntyvät jätteet (*Déchets d'imprimés*)
 - K – PCB (*PCB*)
 - L – paristot ja akut (*Piles et accumulateurs*)
 - M – käytetyt renkaat (*Pneumatiques usagés*)
 - N – eläimistä saatavat sivutuotteet (*Sous-produits animaux*)
 - O – käytetyt tekstiilit (*Textiles usagés*)
 - P – käytetyt ajoneuvot (*Véhicules hors d'usage*)
- 5) jätteidenkäsittelylaitokset (*Installations de traitement de déchets*)
 - A – kauttakulkulaitokset (*Installations de transit*)
 - B – kompostointilaitokset (*Installations de compostage*)
 - C – polttolaitokset (*Installations d'incinération*)
 - D – varastointilaitokset (*Installations de stockage*)
- 6) jätteesiirto ja rajat ylittävät siirrot (*Transport de déchets et transferts transfrontières*)

1.3

Keskeisistä määritelmistä

Jäte

Ranskassa EU:n jätedirektiivin kaltainen jätteen määritelmä sisältyy ympäristölakikokoelman artiklaan L541-1. Jätettä (un déchet) ovat kaikki jäänteet tuotannosta, muuntamisesta tai käytöstä, mikä tahansa aine, materiaali, tuote tai yleisemmin mitkä tahansa irtaimet esineet, jotka niiden omistaja on hylännyt tai aikoo hylätä.⁴⁶¹ Määritelmä täydentyy artiklan lopullisen jätteen määritelmällä (un déchet ultime). Lopul-

459 Ks. tarkemmin <http://www.legifrance.gouv.fr/html/aproposdroit/aproposdroit.htm#c3>, (viittauspäivä 17.1.2008).

460 Yksityiskohtainen listaus jätealan säädöksistä on saatavissa jaottelun lähteenä käytetystä Ranskan ympäristöministeriön (*Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*) julkaisemasta asiakirjasta *Liste des principaux textes concernant les déchets* (joulukuulta 2007).

461 Sanallisessa tarkastelussa EU:n jätedirektiivin mukaisesta jätteen määritelmästä ympäristölakikokoelman vastaava määritelmä eroaa siinä, että ympäristölakikokoelman määritelmässä ei erikseen mainita ainetta tai esinettä, jonka haltija "on velvollinen hävittämään".

linen jäte on jätettä, jota ei olemassa olevien teknisten ja taloudellisten olosuhteiden vallitessa tultane käsittelemään etenkin ottamalla siitä talteen uudelleenkäytettäviä osia taikka vähentämällä sen pilaavia tai vahingollisia ominaisuuksia. Sillä, onko tällainen jäte peräisin jätteenkäsittelystä vai ei, ei ole merkitystä.

Jätehuoltotoimet

EU:n jätedirektiivin ranskankielisessä käännöksessä "élimination" vastaa suomenkielisen käännöksen käsitettä "huolehtiminen" (1(1) e) art.). Käsite l'élimination des déchets kuitenkin määritellään ja sitä käytetään ympäristölakikokoelmassa eri merkityksessä kuin EU:n jätealan direktiiveissä,⁴⁶² joten jäljempänä siihen viitataan suomenkielisellä käännöksellä jätehuoltotoimet. Jätehuoltotoimilla tarkoitetaan keräys-, kuljetus-, varastointi-, lajittelu- ja käsittelytoimia, jotka ovat tarpeen uudelleenkäytettävien aineiden ja materiaalien tai energian talteen ottamiseksi, sekä kaikkea muuta tuotteiden varastointia tai sijoittamista luonnonympäristöön (artiklan edellisessä kappaleessa mainittujen, ks. tästä jäljempänä) haitallisten vaikutusten estämiseksi tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti. (L541-2 art.)

Hyödyntäminen

EU:n jätedirektiivin ranskankielisessä käännöksessä "valorisation" vastaa puolestaan direktiivin suomenkielisen käännöksen käsitettä "hyödyntäminen" (1(1) f) art.).⁴⁶³ Sillä tarkoitetaan uusiokäyttöä, kierrätystä tai muita toimia uudelleenkäytettävien materiaalien tai energian talteen ottamiseksi (R543-67). Käsitettä käytetään siis samankaltaisessa merkityksessä kuin jätedirektiivissä, ja sillä tarkoitetaan myös jätteiden polttoa ottamalla talteen energiaa ja kompostointia, mutta ei kaatopaikoille sijoittamista ("la mise en décharge"). Lisäksi hyödyntämistä "valmistelevia" toimia, kuten lajittelua ja pakkausta, pidetään hyödyntämisen osana.⁴⁶⁴

⁴⁶² Ks. ADEME 2008, s. 22 ja 100.

⁴⁶³ Käsite *valorisation* määritellään ympäristölakikokoelman asetuksentasoisia säännöksiä sisältävän osan pakkausjätteisiin liittyvässä artiklassa R543-67, mutta sitä käytetään myös kokoelman lainsäädäntöosassa (ks. esim. L541-1).

⁴⁶⁴ ADEME 2008, s. 22.

2 Vastuu jätehuollon järjestämisestä

2.1

Lähtökohta

Ympäristölakikokoelman jätteitä koskevan osion alussa (Code de l'environnement: Partie législative: Livre V Titre IV Chapitre I) määritellään jätehuoltotoimia ja materiaalien talteenottoa koskevan luvun⁴⁶⁵ sekä tietojensaantioikeutta koskevan 125-1 artiklan⁴⁶⁶ tavoite. Tavoitteena on ehkäistä ja vähentää jätteiden tuottamista ja haitallisuutta painottaen tuotteiden tuottamiseen ja jakeluun liittyviä toimia, järjestää jätteiden kuljetus rajoittaen etäisyyksiä ja volyymeja sekä hyödyntää jätteitä uusiokäyttämällä (réemploi), kierrättämällä ja muilla toimenpiteillä, joilla pyritään ottamaan talteen jätteiden sisältämät uudelleenkäytettävät materiaalit tai energia. Lisäksi pyritään varmistamaan, että jätteiden tuottamiseen ja jätehuoltoon liittyvistä ympäristö- ja terveysvaikutuksista tiedotetaan, ottaen huomioon laissa säädetyt luotamuksellisuutta koskevat säännökset, kuten myös jätteiden haitallisten vaikutusten ehkäisyyn ja korjaamiseen tarkoitetuista toimenpiteistä (ks. art. L541-1).

Artiklan L541-2 mukaan kaikkien, jotka tuottavat tai joiden hallussa on jätettä, on suoritettava sitä koskevat jätehuoltotoimet joko itse tai järjestettävä niiden suorittaminen, kun jätteistä voi aiheutua haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia.⁴⁶⁷ Ranskassa, kuten monissa muissa maissa, jätehuoltovastuun jakautuminen julkisyhteisön ja muiden toimijoiden välillä riippuu jätteen alkuperästä. Jätehuoltovastuiden kohdentuminen ei siten riipu siitä, onko kyse hyödynnettävästä vai loppukäsiteltävästä jätteestä, vaan sitä määrittää ensisijaisesti jätteiden jako kotitalous- ja muihin jätteisiin. Yleisesti ottaen elinkeinotoiminnassa syntyvien jätteiden jätehuolto on pitkälti liberalisoitu, mutta vastuu kotitalousjätteistä ja niihin rinnastettavista jätteistä on kunnilla ja niiden toimijoilla.⁴⁶⁸

Jätehuoltovastuiden lainsäädännöllinen perusta on ympäristölakikokoelmassa ja lakikokoelmassa Code général des collectivités territoriales. Muun ohella myös jätehuoltovastuita kuvataan tarkemmin département -kohtaisiin jätesuunnitelmiin liittyen annetussa tiedonannossa circulaire du 28 avril 1998⁴⁶⁹, joka on suunnattu maaherroille (préfet) heidän toimintansa ohjaamiseksi.⁴⁷⁰ Näistä jätesuunnitelmista (plans

⁴⁶⁵ Chapitre Ier : Elimination des déchets et récupération des matériaux.

⁴⁶⁶ Article L125-1 (I kappale): I. - Toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets. Ks. tarkemmin art. L125-1 ja lisäksi oikeutta ympäristöä koskevaan tietoon liittyvä artikla L124-1 (Livre I Titre II Chapitre IV Autres modes d'information).

⁴⁶⁷ Ks. tarkemmin art. L541-2; Ks. myös L541-4, jonka mukaan jätehuoltoa ja materiaalien talteenottoa koskevan luvun säännösten soveltaminen ei rajoita erityislainsäädännön soveltamisalaa eikä vaikuta vastuuseen muille aiheutuneista vahingoista.

⁴⁶⁸ JEEPL 6/2005, s. 482 ; ks. myös Act on Territorial Entities art. L 2224-13 ja 14.

⁴⁶⁹ Circulaire du 28 avril 1998 relative à la mise en oeuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

⁴⁷⁰ ADEME 2008, s. 54.

départementaux) säädetään varsinaisesti ympäristölakikokoelman L541-14 artiklassa, jonka mukaan jokaisessa département:ssa on oltava joko département -kohtainen tai département -liittokohtainen suunnitelma kotitalousjätteiden ja muiden lakikokoelman Code général des collectivités territoriales L2224-14 artiklassa tarkoitettujen jätteiden jätehuollon järjestämiseksi (ks. tarkemmin jäljempänä).⁴⁷¹

2.2

Kotitalousjätteet

Kotitalousjätteistä lainsäädännössä käytetään sekä nimitystä *déchets des ménages* että *ordures ménagères*.⁴⁷² Kotitalousjätteitä ovat ”asuinpaikassa muusta kuin ammatillisesta toiminnasta syntyneet jätteet”. Kaikki muut paitsi kotitalousjätteet luokitellaan elinkeinotoiminnassa syntyneisiin jätteisiin (un déchet d’entreprise - sananmukainen käännös ”yrityksen jätteet”). Ranskankielinen sana ”entreprise” (yritys) ymmärretään tässä yhteydessä laajasti kattaen sekä palveluelinkeinot ja pienet yritykset (esim. käsityöläiset, kauppa-ala) että laajemmin koko yksityisen ja julkissektorin toimijat. Toisin sanoen elinkeinotoiminnan jäte on jätettä, joka syntyy ammatillisessa toiminnassa tai missä tahansa muussa asuinpaikan ulkopuolisessa toiminnassa.⁴⁷³

Kotitalousjätehuoltoa koskeva lainsäädäntö on hajautettu ympäristölakikokoelmaan, lakikokoelmaan Code général des collectivités territoriales ja eräisiin tiedonantoihin. Näistä lakikokoelman Code général des collectivités territoriales L2224-13 artiklan mukaan kunnat tai kunnalliset yhteistyölaitokset (les établissements publics de coopération intercommunale, jäljempänä EPCI) vastaavat, tilanteesta riippuen yhdessä département:n ja alueiden (régions) kanssa, kotitalousjätteiden jätehuollosta.⁴⁷⁴ Artiklassa säädetään myös jätehuoltotehtävien siirrosta EPCI:en tai ns. syndicat mixte:n hoidettavaksi. Kunnat voivat siirtää näille joko kaikki kotitalousjätteiden jätehuoltoon ja hyödyntämiseen liittyvät tehtävät tai vain osan niistä.⁴⁷⁵

Artiklassa L2224-13 tarkoitettut tahot vastaavat myös muiden asetuksella määriteltävien jätteiden (elinkeinotoiminnan jätteiden) jätehuollosta (L2224-14). Jätteiden on oltava niiden luonne ja määrä huomioonottaen kerättävissä ja käsiteltävissä ilman erityisjärjestelyjä (sujétions techniques particulières). Käsitettä *sujétions techniques particulières* ei ole erikseen määritelty, joten sen merkityssisältö tarkentuu kuntien tai EPCI:en kautta.⁴⁷⁶ Lakikokoelman code général des collectivités territoriales asetuksentasoisen osan artiklassa R2224-28 tarkennetaan sääntelyä viittaamalla kaupallisessa tai käsityöläistoiminnassa syntyviin jätteisiin, joiden jätehuolto voidaan niiden luonteen ja määrän suhteen järjestää ilman erityisjärjestelyjä ja riskiä ihmisille

471 Sääntelystä tarkemmin: ympäristölakikokoelman L541-14 artikla. Jätehuoltosuunnitelmista (kansallisista, alueellisista (*régional*) ja maakuntakohtaisista) säädetään ympäristölakikokoelman artikloissa L541-11 – L541-15.

472 Ks. esim. *Code général des collectivités territoriales, partie législative*, art. L2224-13 osiossa *Ordures ménagères et autres déchets*. Ks. *Les déchets en chiffres*, édition 2007, s. 13 : tilastoissa *déchets ménagers et assimilés = déchets non dangereux* alkaen tammikuusta 2006.

473 ADEME 2008, s. 24-25, jossa esitetään myös muita kotitalousjätteen ja elinkeinotoiminnan jätteen välistä eroa kuvaavia esimerkkejä.

474 Ympäristölakikokoelman L541-21: *Les dispositions relatives à l’élimination des déchets ménagers et assimilés par les collectivités territoriales se trouvent énoncées au code général des collectivités territoriales (deuxième partie, livre II, titre II, chapitre IV, sections 1 et 3).*

475 Ks. tarkemmin tehtävien siirrosta art. L2224-13.

476 Kunnilla ei siis ole velvollisuutta käsitellä elinkeinotoiminnassa syntyneitä jätteitä eli niillä ei esimerkiksi ole velvollisuutta vastaanottaa elinkeinotoiminnassa syntyneitä jätteitä hoitamilleen kaatopaikoille. Kunta voi kuitenkin halutessaan ottaa hoitaakseen myös elinkeinotoiminnan jätteitä. ADEME 2008, s. 6 ja 26.

tai ympäristölle. Näiden jätteiden jätehuolto järjestetään vastaavalla tavalla kuin kotitalousjätteiden.⁴⁷⁷

Tiedonannossa circulaire du 28 avril 1998 esitetään jätehuoltovastuiden jakautuminen koottuna. Julkisenä palveluna järjestetyn jätehuollon näkökulmasta, kun kyse on kotitalousjätteistä ja ns. tavallisista elinkeinotoiminnan jätteistä:⁴⁷⁸

- kunta tai niiden yhteenliittymät vastaavat:
 - kotitalousjätteistä ja sellaisista muista kuin kotitalousjätteistä, jotka kerätään julkisenä palveluna järjestetyn kotitalousjätteiden jätehuollon puitteissa ja erikseen määriteltyjen olosuhteiden vallitessa
- jätteitä tuottava vastaa:
 - muista kuin julkisen jätteenkeräyksen piirissä olevista muista kuin kotitalousjätteistä (*déchets non ménagers*) eli elinkeinotoiminnan tavallisista jätteistä ja rakennusjätteistä (osa näistä jätteistä voidaan kerätä julkisenä palveluna järjestetyn jätteenkeräyksen puitteissa kunnan osoittamissa määrin)

Julkisen jätteenkeräyksen kannalta kotitalousjätteisiin rinnastettavia jätteitä ovat pienten kauppojen, käsityöläisten ja palveluntarjoajien tavanomaiset jätteet (*déchets courants*), jotka jätetään samoihin kulkukäytävien jäteastioihin kuin mihin kotitalouksien jätteet viedään ja joita on usein mahdotonta keräyksen aikana erottaa kotitalousjätteistä (circulaire du 28 avril 1998). Lähtökohtana on, että kunnat vastaavat asumisessa syntyvän jätteen ja siihen rinnastettavan jätteen (elinkeinotoiminnassa syntyvän jätteen, jonka keräily voidaan järjestää samoin edellytyksin kuin asumisessa syntyvän jätteen) keräämisestä ja toimittamisesta asianmukaiseen jätteiden käsittelyyn. Jätehuollon järjestämistä yhteistyössä muiden kuntien kanssa pidetään suositeltavana. Paikallisviranomaiset voivat itse huolehtia jätteiden keräilystä ja käsittelytoiminnoista tai sopia asiasta yksityisen palveluntarjoajan kanssa.⁴⁷⁹

Kunta-/EPCI-tasolla julkisyhteisön toteuttaman jätehuollon kustannuksia ja laatua seurataan päätöksen Décret no 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets perusteella. Asiaa koskeva raportti toimitetaan vuosittain kunnanvaltuustolle (conseil municipal) tai EPCI:n puheenjohtajalle (président de l'EPIC).

2.3

Elinkeinotoiminnan jätteet

Elinkeinotoiminnan jäte on siis jätettä, joka syntyy ammatillisessa toiminnassa tai missä tahansa muussa asuinpaikan ulkopuolisessa toiminnassa. Kotitalousjätteiden ja elinkeinotoiminnan jätteiden välisistä eroista esitetään esimerkkejä Ranskan ympäristö- ja energiaviraston (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, ADEME) julkaisemassa oppaassa. Esimerkiksi myös asiakkaan kotona syntynyt jäte voi olla elinkeinonharjoittajan vastuulla. Tämän tyyppisistä tilanteista on esitetty esi-

⁴⁷⁷ Samassa lakikokoelman *code général des collectivités territoriales* kotitalousjätehuoltoa koskevan osion muissa laintasoisissa artikloissa (L2224-15 – L2224-17) säädetään yksityiskohtaisemmin esimerkiksi siitä, mikä taho päättää jätteiden keräämistihydestä jne. Myös muun muassa tähän liittyvistä kysymyksistä säädetään tarkemmin lainsäädäntöä täydentävissä lakikokoelman asetuksentasoisissa säännöksissä (art. R2224-23 – R2224-29).

⁴⁷⁸ Ks. circulaire du 28 avril 1998 ja ADEME 2008, s. 54. Terveystoimintojen syntyvistä jätteistä vastaavat terveydenhoitolaitokset tai laajemmin päätöksessä décret n° 97-1048 du 6 novembre 1997 tarkoitettu tuottaja (Décret n° 97-1048 du 6 novembre 1997 relatif à l'élimination des déchets d'activités de soins à risques infectieux et assimilés et des pièces anatomiques et modifiant le code de la santé publique).

⁴⁷⁹ Joihinkin toimintoihin voivat osallistua myös voittoa tavoittelemattomat tahot, minkä merkitys on kuitenkin marginaalinen; <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/France>, (viittauspäivä 8.1.2008).

merkki, jossa asiakkaan kotona vaihdetaan kokolattiamatto. Vanhan maton ”jätehuollosta” vastaa maton vaihtanut ammatinharjoittaja, ellei asiakas halua pitää mattoa. Sen sijaan jos henkilö itse vaihtaa maton, on vanha matto kotitalousjätettä.⁴⁸⁰

Elinkeinotoiminnan jätteet itsessään voivat olla joko pysyvää jätettä (les déchets inertes), tavallista jätettä (les déchets banals) tai vaarallista jätettä (les déchets dangereux (ou spéciaux)). Pysyvillä jätteillä tarkoitetaan EU:n kaatopaikkadirektiivin 2(e) artiklassa tarkoitettuja jätteitä, joissa ei kaatopaikoilla tapahdu fyysisesti, kemiallisesti tai biologisesti merkittäviä muutoksia. Vaaralliset jätteet määritellään päätöksen décret 2002-540 jäteluettelossa.⁴⁸¹ Tavallisia jätteitä ovat ne elinkeinotoiminnan jätteet, jotka eivät ole pysyvää tai vaarallista jätettä. Elinkeinotoiminnan jätteiden jako pysyviin, tavallisiin ja vaarallisiin jätteisiin määrittää niihin liittyviä jätehuoltovelvoitteita ja esimerkiksi jätehuoltomaksujen suuruutta.⁴⁸²

Lähtökohtana on, että elinkeinonharjoittaja vastaa kaikista toiminnassaan syntyneiden jätteiden koko jätehuollosta. Vastuu koskee myös esimerkiksi kotitalousjätteiden kaltaisia jätteitä, vaikka ne kuuluisivat julkisyhteisön järjestämän keräyksen piiriin. Jätteen tuottajan vastuu ei lakkaa, kun jätteet luovutetaan kolmannelle osapuolelle taikka yksityiselle tai julkiselle jätteenkäsittelijälle. Luovutushetken jälkeen jätteiden tuottaja ja jätteet vastaanottanut taho vastaavat jätteistä yhteisvastuullisesti. Jätteet vastaanottanut taho varmistaa jätteiden jätehuollon jättesäätelyn mukaisesti.⁴⁸³

Yhteisvastuusta on esitetty esimerkki, jossa yritys jättää kaasupullon jäteastiaan, josta se kunnan jätteenkeräyksen toimesta ohjautuu poltettavaksi. Yritys on vastuussa räjähdyksestä, joka uhkaa aiheutua jätteenpolttolaitoksessa. Vastaavasti kunta, joka ottaa vastaan yritykseltä esimerkiksi pakkausjätteitä, vastaa niihin liittyvistä jätehuoltotoimista jättesäätelyn mukaisesti. Sen on toimitettava ne hyödynnettäväksi, jos yritys tuottaa tällaisia jätteitä yli 1100 litraa viikossa.⁴⁸⁴

2.4

Jätehuoltoon liittyvät verot ja maksut

Kunta vastaa siis sekä kotitalousjätteiden että eräiden asetuksella määriteltävien elinkeinotoiminnan jätteiden jätehuollosta, mutta voi myös halutessaan ottaa hoitaakseen tiettyjä elinkeinotoiminnassa syntyneitä jätteitä, jotka (”koostumuksensa, määränsä ja sijaintinsa”) puolesta muistuttavat sen keräämiä kotitalousjätteitä. Kuntien toteuttamaan jätehuoltoon liittyvästä verotuksesta ja maksuista säädetään lähinnä lakikokoelmassa Code général des collectivités territoriales. Käytännössä keskeisessä asemassa ovat kuntien jätehuoltovastuuta määrittäviin artikloihin L2224-13 ja L2224-14 (Code général des collectivités territoriales) liittyvät jätehuoltomaksut. Ne voivat olla joko yleisiä kaikkien käyttäjien, myös kotitalouksien, maksettavaksi tulevia maksuja tai ns. erityisiä maksuja, joita maksavat vain tietyt elinkeinotoiminnan jätteitä tuottavat tahot, mutta eivät kotitaloudet.⁴⁸⁵

Yleisistä jätehuoltomaksuista (une redevance d’enlèvement des ordures ménagères) säädetään lakikokoelman Code général des collectivités territoriales artiklassa L2333-76. Maksuja voivat määrätä artiklassa L2224-13 tarkoitetut tahot eli kunnat, EPCI:t ja syndicats mixtes. Siinä säädetään myös maksuista saatavien tuottojen jakamisesta tilanteissa, joissa kunnat hoitavat vain osan jätehuollosta (esimerkiksi vain

⁴⁸⁰ Ks. ADEME 2008, s. 25.

⁴⁸¹ Ks. lainsäädännöstä myös esim. ympäristölakikokoelman L541-24 ja L541-13 artikkelit sekä décret 96-1009.

⁴⁸² ADEME 2008, s. 7-8 viittauksineen ja esim. s. 37.

⁴⁸³ Ks. ADEME 2008, s. 6 ja 23.

⁴⁸⁴ Pakkausjätteisiin liittyviä jätehuoltokysymyksiä tarkastellaan lähemmin jäljempänä; ympäristölakikokoelman art. R543-66; ADEME 2008, s. 23.

⁴⁸⁵ Kunnilla on samat velvollisuudet valitessaan jätteiden käsittelymuotoja kuin yksityisillä avustuksen-saajilla. ADEME 2008, s. 6 ja 12.

jätteiden keräyksen) sekä lukuisista muista erityistilanteista. Seuraavassa artikkelissa (L2333-77) säädetään eräistä vapaa-ajan matkailuun liittyvistä, esimerkiksi leirintä-alueilla syntyvistä ja kotitalousjätteiksi luokiteltavista jätteistä vastaavien kuntien ja EPCI:en mahdollisuudesta periä näihin jätteisiin liittyviä maksuja.⁴⁸⁶

Lakikokoelmassa Code général des collectivités territoriales säädetään myös yleisten jätehuoltomaksujen ja ns. kotitalousjätteitä koskevan veron (la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, jäljempänä TEOM) keskinäisistä suhteista. TEOM:sta säädetään tarkemmin verotusta koskevassa lakikokoelmassa (Code général des impôts), ja se on yksi muista tavoista, joilla kunnat rahoittavat jätehuoltoa.⁴⁸⁷ Yleisen artikkelissa L2333-76 tarkoitetun jätemaksun periminen saa aikaan sen, että sekä TEOM:n että artikkelissa L2333-77 tarkoitetun maksun maksuvelvollisuus poistuu (art. L2333-79). Vastaavasti perittäessä artikkelissa L2333-77 tarkoitettuja maksuja esimerkiksi leirintäalueilla, TEOM:n maksuvelvollisuus poistuu (art. L2333-80).⁴⁸⁸

Sen sijaan TEOM:a täydentävänä maksuna voidaan muilta jätteen tuottajilta kuin kotitalouksilta periä erityistä jätehuoltomaksua. Lakikokoelman Code général des collectivités territoriales L2333-78 artiklan mukaan kuntien, EPCI:en ja syndicat mixte:en, jotka eivät peri edellä kuvattua (artiklan L2333-76 mukaista) yleistä jätehuoltomaksua, on perittävä erityistä jätehuoltomaksua artikkelissa L2224-14 tarkoitettujen jätteiden jätehuollon järjestämiseksi. Vaikka erityistä jätehuoltomaksua voidaan periä rinnakkaisesti TEOM:n kanssa, voidaan erityisen jätehuoltomaksun alaiset tahot perustellusta syystä vapauttaa TEOM:sta.⁴⁸⁹

Ranskassa on käytössä myös muita, etenkin muihin kuin suoraan jätteiden tuotajiin sovellettavia taloudellisia ohjauskeinoja. Esimerkiksi lakikokoelmassa Code de douanes säädetään siitä, milloin jätehuoltoon (erityisesti jätteidenkäsittelylaitoksiin) sovelletaan yleistä ympäristön pilaantumista aiheuttavien toimintojen koskevaa verotusta (taxe générale sur les activités polluantes eli TGAP).⁴⁹⁰ Taloudellisiin ohjauskeinoihin lukeutuvat myös erilaiset yritysten ympäristöinvestointeihin suunnatut avustukset.⁴⁹¹

486 Ks. tarkemmin art. L2333-76 ja art. L2333-77.

487 Ks. tarkemmin *Code général des impôts*, muun muassa art. 1520.

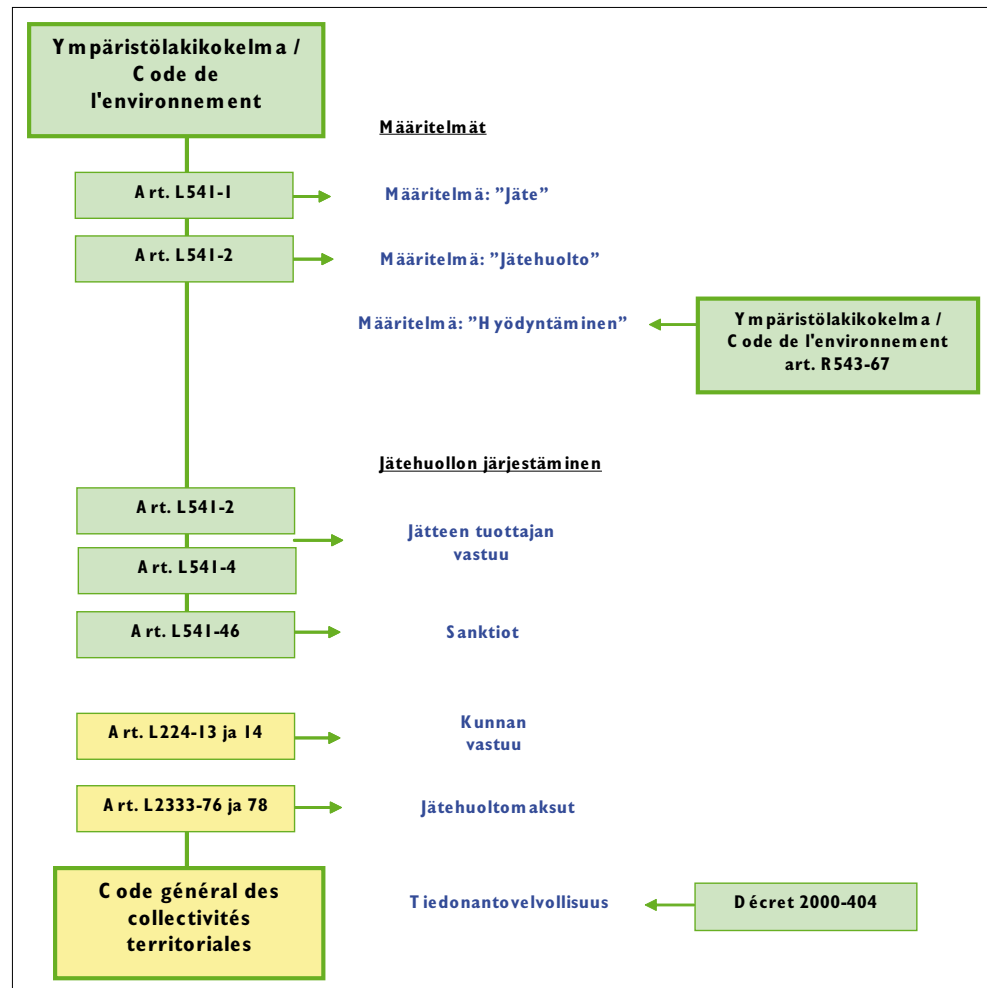
488 Artiklassa L2333-79 säädetään myös maksuvelvollisuuden poistumisen ajoittumisesta. ADEME 2008, s. 27. Ks. http://aida.ineris.fr/sommaires_textes/action_publique/cadre_action_publique.htm, (viittauspäivä 28.1.2008).

489 *Syndicat mixte*:t, jotka perivät (artiklan L2333-76 mukaista) yleistä jätehuoltomaksua, voivat kuitenkin tietyissä tilanteissa periä myös erityistä jätehuoltomaksua. Ks. tarkemmin art. L2333-78. ADEME 2008, s. 27. <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=12550#qst1>, (viittauspäivä 20.4.2008).

490 Ks. tarkemmin art. 266 ja ADEME 2008, s. 104. Ks. myös *Instruction n° 01-127 du 13 septembre 2001 relative à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) - Nouveautés réglementaires*: <http://aida.ineris.fr/textes/instructions/text8405.htm>, (viittauspäivä 20.4.2008).

491 Ks. näistä tarkemmin http://aida.ineris.fr/sommaires_textes/action_publique/cadre_action_publique.htm, (viittauspäivä 28.1.2008).

Yhteenvetokaavio



Kuva I. Jätehuollon järjestämisvastuiden jakautumista määrittävä lainsäädäntö Ranskassa.⁴⁹²

⁴⁹² Käännetty ja muokattu ranskankielisen kaavion pohjalta; ks. ADEME 2008, s. 106; Jätehuoltovelvoitteiden tehosteista säädetään ympäristölakikokoelman lainsäädäntöosan L541-46 artiklassa, jossa muun muassa säädetään tietyt siinä kuvatut teot rangaistaviksi (vankeutta kaksi vuotta ja sakkoa 75 000 euroa). Ks. myös ympäristölakikokoelman art. L541-47 – L541-48.

3 Jätehuoltotoimet

3.1

Säädöskehikko

Jätehuollon järjestämisestä ja jätteiden käsittelylaitoksista säädetään muun muassa ympäristölakikokoelman jätteitä koskevan osaston ensimmäisen luvun kolmannessa osassa (Livre V Titre IV Chapitre I Section 3: Elimination des déchets, lainsäädäntöä tarkennetaan ympäristölakikokoelman asetuksentasoisia säännöksiä sisältävässä osassa)⁴⁹³. Se jakautuu viiteen eri kokonaisuuteen, joista:

1. Ensimmäinen (*Sous-section 1: Plans d'élimination des déchets*) koskee erilaisia, esimerkiksi kansallisia ja maakuntakohtaisia jätehuoltosuunnitelmia. Tähän kokonaisuuteen sisältyvillä artikloilla ja eräillä päätöksillä on myös pantu täytäntöön EU:n jätedirektiivin jätesuunnitelmiin liittyvät vaatimukset⁴⁹⁴. Jätehuoltosuunnitelmien noudattamisesta viranomaisten päätöksenteossa ja eräistä menettelyllistä seikoista säädetään artiklassa L541-15;
2. Toinen koskee lopullisten jätteiden (*déchets ultimes*) maanalaista varastointia (*Sous-section 2: Stockages souterrains des déchets*);⁴⁹⁵

Artiklassa L541-17 säännellään varastointipaikkojen etsimistä, jonka on tapahduttava joko maanomistajan toimesta tai suostumuksella ja joka edellyttää maaherralle (*préfet*) tehtävää ennakoilmoitusta. Muussa tapauksessa etsinnälle on oltava viranomaisen myöntämä lupa. Tällöin maanomistajalle on varattava mahdollisuus esittää huomautuksensa. Maanalaisen varaston omistajana on pääsääntöisesti julkisyhteisö, mutta ei kaikissa tapauksissa. Varaston omistajan velvollisuuksista, varaston hallinnoinnista ja esimerkiksi varastointiin liittyvistä turvallisuuskysymyksistä on yksityiskohtaiset säännökset (ks. tarkemmin L541-17 - L541-20).

3. Kolmas koskee kotitalousjätteiden ja muiden niiden kaltaisten jätteiden keräystä (*Sous-section 3: Collecte des déchets ménagers et assimilés*) ja sisältää pelkän viittaussäännöksen lakikokoelmaan *Code général des collectivités territoriales* (*deuxième partie, livre II, titre II, chapitre IV, sections 1 et 3*);⁴⁹⁶

493 Ks. esim. vesiensuojelullisista velvoitteista ADEME 2008, s. 9 → (viittauksineen).

494 ADEME 2008, s. 100; Ks. lainsäädännön sisällöstä tarkemmin art. L541-11 – L541-15 (Esimerkiksi artiklan L541-13 mukaan kullakin alueella (*région*) on oltava aluekohtainen tai alueliittokohtainen (*inter-régional*) tiettyjä jätteitä koskeva jätehuoltosuunnitelma (*déchets industriels spéciaux*) sekä ADEME 2008, s. 10 viittauksineen; lainsäädäntöä kuvattu myös edellä.

495 Näitä säännöksiä ei sovelleta ydinjätteisiin (L541-16).

496 Ks. kuvaus lainsäädännöstä edellä.

4. Neljänteen (*Sous-section 4: Installations ayant pour objet l'élimination des déchets*) on koottu jätteidenkäsittelylaitoksia koskevia erityisiä säännöksiä. Niissä säädetään muun muassa eräistä vastuukysymyksistä ja luvista;

Muun muassa jätteenkäsittelylaitokset luokitellaan ns. *installations classées pour la protection de l'environnement* -laitoksiksi eli ICPE:ksi.⁴⁹⁷ Käsitettä ICPE käytetään viitattaessa erilaisiin laitoksiin ym. toiminnanharjoittajiin, joiden toimintaan liittyy ympäristö- ja terveystarpeita. Näitä tahoja koskevat, IPPC-direktiivin mukaiset ympäristönsuojelulliset velvoitteet on koottu ympäristölakikokoelman viidennen kirjan ensimmäisen osastoon.⁴⁹⁸ ICPE -laitoksia koskevia velvoitteita esitellään jäljempänä.

5. Viides koskee esimerkiksi materiaalien talteenottoa (*Sous-section 5: Récupération des déchets*).

Ks. esim. art. L541-37, jossa säädetään jätteistä lämpöä tuottavien laitosten velvollisuudesta sallia, että osa niiden tuottamasta lämmöstä ohjataan esimerkiksi kotitalouksien käyttöön jättevolvymin rajoittamiseksi.

Jätehuollosta on annettu myös erityislainsäädäntöä, jossa on lähinnä kyse tuottajavastuusta (ks. Livre V Titre IV Chapitre I Section 2: Production et distribution de produits générateurs de déchets).⁴⁹⁹ Valmistajien, maahantuojien ja viejien on osoitettava, että niiden valmistamista, maahantuomista tai viemistä tuotteista syntyvät jätteet ovat käsiteltävissä artiklan L541-2 mukaisesti. Viranomaiset voivat vaatia tietoa jätehuoltotavoista ja tuotteiden käytön seurauksista (ks. art. L541-9). Tuottajavastuuta koskeva perussäännös on ympäristölakikokoelman L541-10, jossa käytetään käsitettä "jätettä synnyttävät tuotteet" (produits générateurs de déchets). Erityislainsäädäntö kattaa esimerkiksi pakkausjätteet, johon liittyviä jätehuoltokysymyksiä esitellään jäljempänä selvityksen luvussa 4.

3.2

Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

Ranskan ICPE:jä koskevan sääntelyn suomalainen vastine on ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa- ja ilmoitusjärjestelmä. Muiden toimintojen ohella se kattaa myös erilaisia jätteisiin liittyviä toimintoja. ICPE:jä koskevan lainsäädännön soveltamisala määritellään yleisellä tasolla ympäristölakikokoelman L511-1 artiklassa. Toiminnanharjoittajat on jaettu lupa- (autorisation) ja ilmoitusvelvollisiin (déclarati-

497 Poikkeus tästä ovat pysyville jätteelle varatut kaatopaikat, joita koskeva kunnallinen päätös tehdään kaupunkisuunnittelua koskevan lakikokoelman (*Code de l'urbanisme*) puitteissa. ICPE-luettelon (*nomenclature des ICPE*) jätehuoltoon liittyvistä pääluokista ks. ADEME 2008, s. 42; ADEME 2008, s. 41.

498 Livre V: Prévention des pollutions, des risques et des nuisances, Titre Ier : Installations classées pour la protection de l'environnement. Jättedirektiivin tiettyjen määräysten täytäntöönpano esim. L541-25 ja décret n° 98-679 du 30 juillet 1998; ADEME 2008, s. 100.

499 Ks. myös ympäristölakikokoelman art. L541-7 (tiedonantovelvollisuus) → art. L541-22, L541-23; ADEME 2008, s. 66.

on) niiden aiheuttaman ympäristöllisen rasituksen perusteella.⁵⁰⁰ Sekä toiminnoilta edellytettävä ilmoitus että lupahakemus toimitetaan maaherralle (préfet).⁵⁰¹

ICPE:jä koskevat lupamenettelyt ovat huomattavasti pidempiä kuin ilmoitusmenettelyt, joita sovelletaan pienimuotoiseen toimintaan. Kummassakin tapauksessa maaherra myöntää toiminnanharjoittajalle (l'exploitant) "hyödyntämispäätöksen" (un arrêté d'exploitation). Päätöksessä määritellään laitoksen toimintaa koskevat ehdot kuten jätehuoltovaatimukset.⁵⁰² Erityinen "jäteseelvitys" on tehtävä ICPE:ssä, jotka tuottavat jätettä. Jäteseelvitystä koskevat määräykset sisältyvät circulaire –tiedonantoon vuodelta 1990, ja selvityksen perusteella voidaan tehdä toimintaa koskeva uusi täydentävä päätös. Selvitykseen on sisällytettävä

- 1) kuvaus jätehuollon nykytilasta,
- 2) selvitys vaihtoehtoisista teknistaloudellisista ratkaisuista jätehuollon järjestämiseksi,
- 3) teknistaloudellinen kuvaus ja perustelut valituista jätehuoltotavoista⁵⁰³

Lupavelvollisten toiminnanharjoittajien kannalta keskeiset jätehuoltovelvoitteet määritellään hyödyntämispäätöksessä. Lisäksi merkittävää osaa kaikista lupavelvollisista koskee päätöksessä arrêté du 2 février 1998 määritellyt yleiset velvollisuudet. Päätös koskee vedenottoa ja kulutusta sekä yleisesti erilaisia päästöjä. Jätehuollon kannalta keskeisiä määräyksiä ovat:⁵⁰⁴

- väliaikaista varastointia koskevat artikkelit 10 ja 45
- laitoksen suunnittelua ja käyttöä jätehuollon toimivuuden turvaavalla tavalla koskeva 44 artikla
- hyödynnettäväksi kelpaamattomien jätteiden loppukäsittelyä lupavelvollisessa laitoksessa koskeva 46 artikla
- jätteiden tai jätevesien käyttöä maataloudessa (épandage) koskevat artikkelit 36-42.

Ilmoitusvelvollisten toiminnanharjoittajien on puolestaan noudatettava omaa toimintaansa koskevia, maaherran tekemiä hyödyntämispäätöksiä (un arrêté d'exploitation). Niiden laatimista ohjataan eri toimintoja koskevilla mallimäärästyypisillä ohjeistuksilla.⁵⁰⁵

500 Lupa- ja ilmoitusvelvolliset toiminnot luetteloidaan alempitaisoisessa lainsäädännössä; Ks. jätteiden varastointiin liittyvistä velvoitteista esim. ADEME 2008, s. 65.

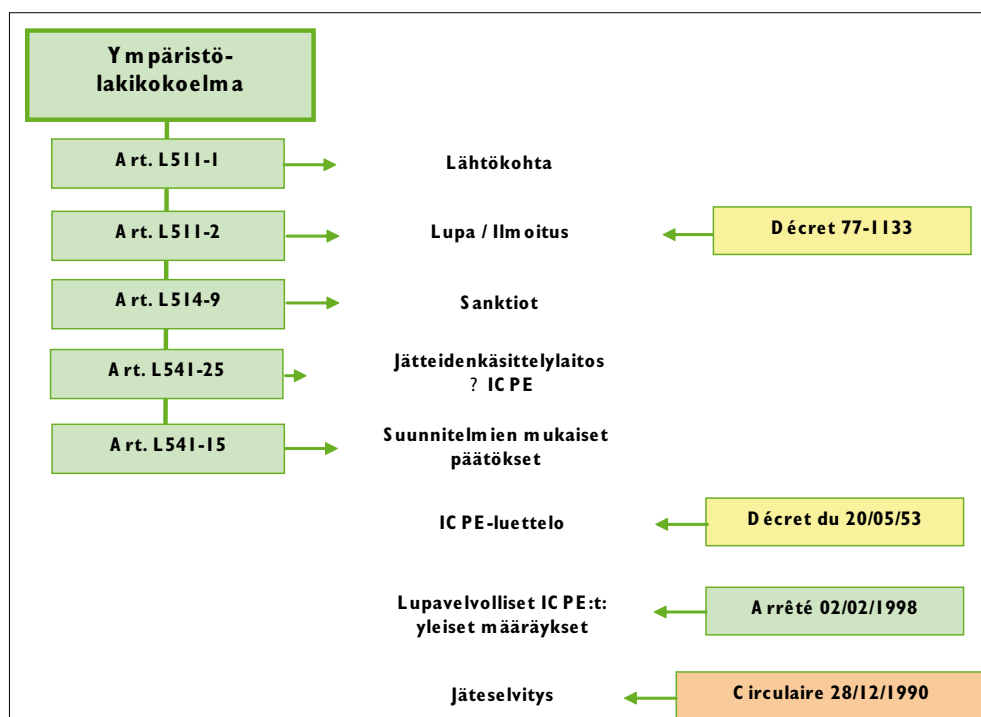
501 Ks. ympäristölakikokoelman asetuksentasoisia säännöksiä sisältävästä osasta art. R511-9 → ; Ks. esimerkiksi ympäristölakikokoelmaan kodifioidusta lainsäädännöstä tarkemmin http://aida.ineris.fr/sommaires_textes/sommaire_thematique/index.htm, (viittauspäivä 21.4.2008) ; JEEPL 6/2005 a, jossa esitetään, että: "The scope of the French industrial law regime is broader than that of the EU IPPC regime and it is thus possible that French law exceeds EU requirements in this regard. For example, waste landfills must provide a bank guarantee to the environmental authorities as a security for closure and monitoring costs."; ADEME 2008, s. 28-30; Ks. http://aida.ineris.fr/sommaires_textes/action_publique/cadre_action_publique.htm, (viittauspäivä 28.1.2008); Esimerkiksi ilman lupaa/ilmoitusta toimivan ICPE:n toiminta voidaan lopettaa - ADEME 2008, s. 7; Lainsäädännön tehosteista ks. esim. ADEME 2008, s. 31.

502 ADEME 2008, s. 7.

503 Ks. tarkemmin *La circulaire du 28 décembre 1990* ja ADEME 2008, s. 31. Ks. myös jäteseelvityksen ja vaikutustenarviointia koskevan selvityksen suhteesta *circulaire du 19/02/1992*.

504 *Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation* (JO du 3 mars 1998), jonka 1 artikkelissa määritellään soveltamisala (ei sovelleta esimerkiksi paperitehtaisiin); ADEME 2008, s. 32.

505 Ks. http://aida.ineris.fr/sommaires_textes/sommaire_thematique/index.htm, (viittauspäivä 22.4.2008); Ks. myös ADEME 2008, s. 34.



Kuva 2. Ranskan ICPE-laitoksia koskeva lainsäädäntökehikko.⁵⁰⁶

Esimerkiksi kaatopaikat ja jätteenpolttolaitokset luokitellaan ICPE:ksi, joita koskevan lainsäädännön ja siihen kytkeytyvien päätösten kautta on pantu täytäntöön myös EU:n kaatopaikka- ja jätteenpolttodirektiivit.⁵⁰⁷ Kaatopaikat jaotellaan kolmeen eri luokkaan sen mukaisesti, mitä jätettä niihin sijoitetaan.⁵⁰⁸

1. vaarallisten jätteiden kaatopaikka (*décharge réservée aux déchets dangereux*), jonne ei saa sijoittaa epästabiilia jätettä
 - Arrêté préfectoral de l'installation et arrêtés du 31 décembre 2002 relatif au stockage de certains déchets dangereux.
2. tavallisten jätteiden kaatopaikka (*décharge réservée aux déchets banals*), jonne ei saa sijoittaa vaarallisia jätteitä
 - Arrêté préfectoral de l'installation et arrêté du 9 septembre 1997 (modifié en 2001 et 2002) relatif aux décharges existantes et aux nouvelles installations de stockage de déchets ménagers et assimilés.
3. pysyvien jätteiden kaatopaikka (*décharge réservée aux déchets inertes*), jonne ei saa sijoittaa tavallista tai vaarallista jätettä
 - Arrêté municipal conformément à l'article R 442-2 du code de l'urbanisme et guide technique relatif aux installations de stockage de déchets inertes (avril 2001)
 - L'arrêté du 31 décembre 2004 relatif aux installations de stockage de déchets industriels inertes provenant d'installations classées.

Etenkin kaatopaikoille ohjattavien 1 ja 2 luokan jätteiden ja polttoon ohjattavien vaarallisten jätteiden osalta edellytetään etukäteisen hyväksymismenettelyn läpikäymis-

⁵⁰⁶ Käännetty ja muokattu ranskankielisen kaavion pohjalta: ks. ADEME 2008, s. 107.

⁵⁰⁷ ADEME 2008, s. 10 ja 102; Ks. myös ympäristölakikokoelman L541-1 ja L541-25.

⁵⁰⁸ ADEME 2008, s. 11. Ks. tarkemmin s. 44, jossa esim. eräisiin elinkeinotoiminnan jätteisiin liittyen: L'arrêté du 31 décembre 2004 ne concerne que les déchets inertes issus d'un processus industriel. Il ne concerne pas les déchets inertes issus du BTP. Une circulaire du 21 mars 2005 précise les conditions d'application de cet arrêté. Ks. myös Code de l'urbanisme art. R442-2 ja esim. ympäristölakikokoelman art. L541-24.

tä ennen niiden loppukäsittelyä. Tämä koskee esimerkiksi jätteitä, jotka ohjataan muiden kuin vaarallisten jätteiden (kotitalousjätteiden yms.) varastointilaitoksiin.⁵⁰⁹

Kaatopaikoille on saanut 1.7.2002 alkaen sijoittaa vain ns. lopullista jätettä (ympäristölakikokoelman L541-24). Arvio siitä, onko jäte lopullista, tehdään sen ominaisuuksien mukaan. Arviointia ohjataan département -kohtaisilla jätesuunnitelmilla (plans départementaux).⁵¹⁰ Ympäristölakikokoelman L541-14 artiklan soveltamisohje (texte d'application) on päätös décret 96-1008 (du 18 novembre 1996), jota sovelletaan myös eräisiin elinkeinotoiminnan tavallisiin jätteisiin.⁵¹¹

3.3

Erityissääntelyn piirissä olevat jätteet

Jätehuollosta säädetään myös lukuisissa jätelaji-, tuote- ja toimialakohtaisissa säädöksissä. Niissä on monilta osin kyse tuottajavastuusta, josta säädetään myös ympäristölakikokoelmassa ("jätettä synnyttävien tuotteiden tuotanto ja jakelu", Production et distribution de produits générateurs de déchets).⁵¹² Tiettyjen tuotteiden tai niiden valmistamiseen käytettyjen ainesosien ja materiaalien (éléments et matériaux) valmistajat, maahantuojat ja jakelijat voidaan velvoittaa osallistumaan niiden tuottamien jätteiden jätehuoltoon. Tuotteiden valmistamista, hallussapitoa myynnin tarkoituksessa, myyntiin asettamista, myymistä ja saattamista käyttäjien haltuun voidaan säännellä näistä aiheutuvien jätteiden jätehuollon järjestämiseksi tai voidaan tarpeen mukaan kieltää. Tuottajat, maahantuojat ja jakelijat voidaan velvoittaa huolehtimaan myös tiettyjen muiden jätteiden jätehuollosta.⁵¹³

Production et distribution de produits générateurs de déchets -osiossa säädetään erilaisten painotuotteiden ilmaisjakeluun ja sähkö- ja elektroniikkaromuun liittyvistä kysymyksistä sekä muun muassa vaatteisiin ja kenkiin liittyvästä jätehuoltovastuusta. Esimerkiksi artiklan L541-10-3 mukaan 1.1.2007 alkaen kaikki luonnolliset tai oikeushenkilöt, jotka saattavat kansallisille markkinoille kotitalouksille tarkoitettuja uusia vaatteita, kenkiä tai kotikäyttöön tarkoitettuja liinavaatteita, on osallistuttava näistä tuotteista syntyvien jätteiden kierrätykseen tai käsittelyyn.⁵¹⁴ Muun muassa sähkö- ja elektroniikkaromua ja painotuotteisiin liittyvää erityislainsäädäntöä (sekä esim. käytetyistä öljyistä, paristoista ja akuista) on koottu myös ympäristölakikokoelman asetuksentasoiseen osaan. Sama koskee pakkausjätteitä, joihin liittyvää lainsäädäntöä tarkastellaan seuraavassa lähemmin.

509 Arrêté du 09/09/1997 (5 ja 6 art.); ADEME 2008, s. 41.

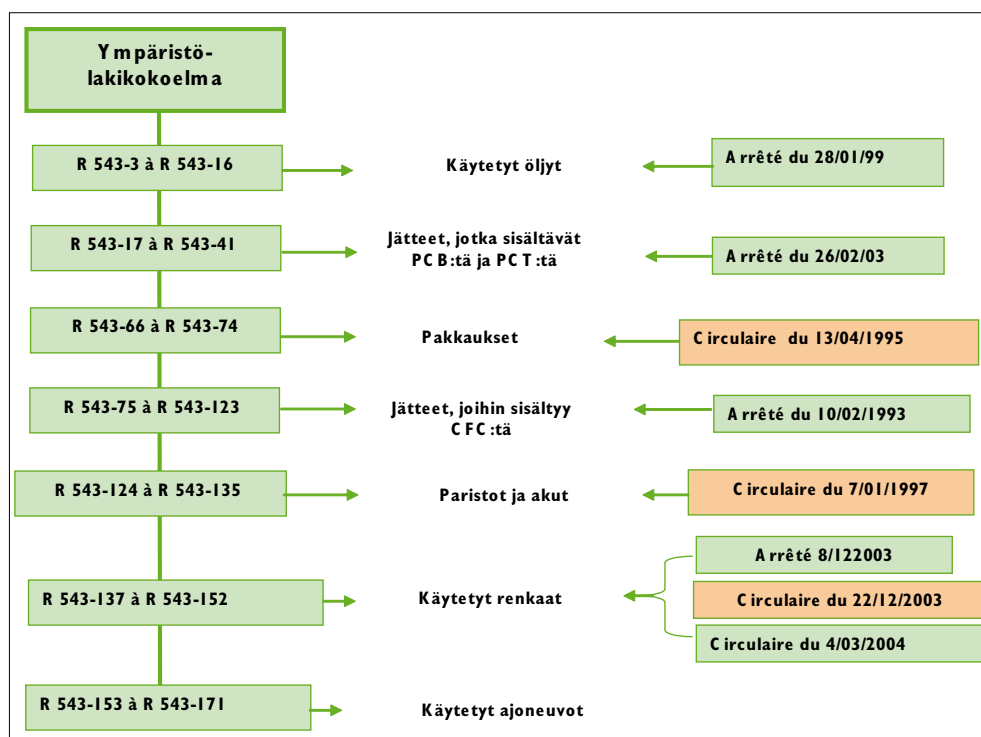
510 ADEME 2008, s. 11.

511 Ks. maakunnallisista jätesuunnitelmista tarkemmin ADEME 2008, s. 53-54.

512 Ympäristölakikokoelman livre V, titre IV, Chapitre 1, Section 2.

513 Ks. tarkemmin art. L541-10; Ks. myös art. L541-9; ADEME 2008, s. 66.

514 Ks. velvollisuuksista tarkemmin ympäristölakikokoelman L541-10-3 art.



Kuva 3. Esimerkki erityislainsäädännön rakenteesta (myös muita jätteitä kuuluu erityislainsäädännön piiriin).⁵¹⁵

⁵¹⁵ ADEME 2008, s. 111.

4 Pakkausjätteet

4.1

Lähtökohta

EU:n pakkausjätedirektiivi (94/62/EY) koskee kaikkia pakkausjätteitä niiden alkuperästä riippumatta. Pakkausjäte voi olla peräisin joko kotitalouksista (pakkaukset: emballages ménagers) tai muualta, esimerkiksi yritystoiminnasta. Myös pakkausjätteiden suhteen Ranskassa asetetaan etusijalle jätteiden (pakkausten) synnyn ehkäisy. Muiden jätteiden ohella myös pakkausjätteiden määrälliseen vähentämiseen pyritään esimerkiksi vuonna 2005 aloitetulla kansallisella jätteiden synnyn ehkäisyyn tähtäävällä kampanjalla (*“Réduisons vite nos déchets, ça déborde”*). Lisäksi esimerkiksi Ranskan ”pakkausneuvosto” (Conseil National de l’Emballages (CNE)) on toiminnassaan korostanut pakkausten käytön vähentämistä.⁵¹⁶

Kotitalouksien pakkausjätteet (déchets d’emballages ménagers) ovat pakkausjätteitä, joiden viimeinen haltija on kotitalous.⁵¹⁷ Ranskalainen tuottaa kotitalousjätettä 353 kg/vuosi, josta 86 kg on pakkausjätettä. Vuonna 2006 kotitalouksista peräisin olevia pakkauksia kertyi 4.7 Mt, josta 76 % (3.6 Mt) kierrätettiin tai poltettiin ottamalla talteen poltossa syntynyt energia. Kierrätysaste oli 59.5 % (2.8 Mt). Ranskalaisista 98 % on mahdollisuus lajitella pakkausjätteensä (tieto vuodelta 2006), ja keskimäärin 40 kg kotitalouksissa kertyvistä pakkauksista lajitellaan. Lajiteltavan pakkausjätteen määrä vaihtelee asumistavan mukaan.

Pakkausjätteiden hyödyntäminen voi olla jätteenpolttota ottaen talteen siinä syntynyt energia, kompostointia tai kierrätystä.⁵¹⁸ Pakkausjätettä tuottavan yrityksen on ohjattava jätteet hyödynnettäväksi joko itse tai kuntakohtaisten vaatimusten mukaisesti tuotetusta jätemäärästä riippuen. Jos pakkausjätettä tuotetaan enemmän kuin 1100 litraa viikossa, on yrityksen itse järjestettävä hyödyntäminen, samoin kuin silloin, jos pakkausjättemäärä jää tämän alle, mutta yrityksen jätteet eivät kuulu kunnallisen jätteenkeräyksen piiriin. Jos yritys tuottaa alle 1110 litraa pakkausjätettä viikossa ja yrityksen jätteet kerätään kunnan toimesta, on pakkausjätteet lajiteltava, jos kunta sitä vaatii.⁵¹⁹

Käytännössä esimerkiksi yrityksen, joka on velvollinen järjestämään pakkausjätteiden hyödyntämisen, on sovittava jätehuollon järjestämisestä yksityisen palveluntarjoajan tai kunnan (collectivité) kanssa. Yrityksen on varmistettava, että tällä on jätteiden kuljetuksen edellyttämä lupa (est déclaré pour l’activité de transport) ja että jätteet

⁵¹⁶ ADEME 2004, pakkaukset, s. 3; *Réduisons vite nos déchets, ça déborde* -kampanjasta tarkemmin erityisesti pakkausjätteiden suhteen ks. http://www.reduisonsnosdechets.fr/html/agir_geste_9.asp#, (viittauspäivä 22.5.2008).

⁵¹⁷ ADEME 2005, pakkaukset, s. 2. Pakkausjätehuoltoon liittyviä tilastoja on saatavissa esimerkiksi tästä lähteestä (ADEME 2005, pakkaukset).

⁵¹⁸ ADEME 2008, s. 15.

⁵¹⁹ Ks. sääntelystä tarkemmin ADEME 2008, s. 15 ja 68-69.

käsitellään hyväksytyssä laitoksessa. Lisäksi yrityksen on estettävä hyödyntämistä mahdollisesti haittaava jätteiden sekoittuminen ja järjestettävä jätteiden seuranta.⁵²⁰

4.2

Säädöserusta

Suurin osa Ranskan pakkausjätteitä koskevasta lainsäädännöstä on koottu ympäristölakikokoelman asetuksentasoisia säännöksiä sisältävään osaan. Säännösten taustalla ovat lähinnä pakkausjätteitä koskevat erilaiset päätökset (décret), jotka on koottu jäljempänä esitettävään EU:n ja Ranskan pakkauksiin ja pakkausjätteisiin liittyvän lainsäädännön rakennetta kuvaavaan kaavioon.

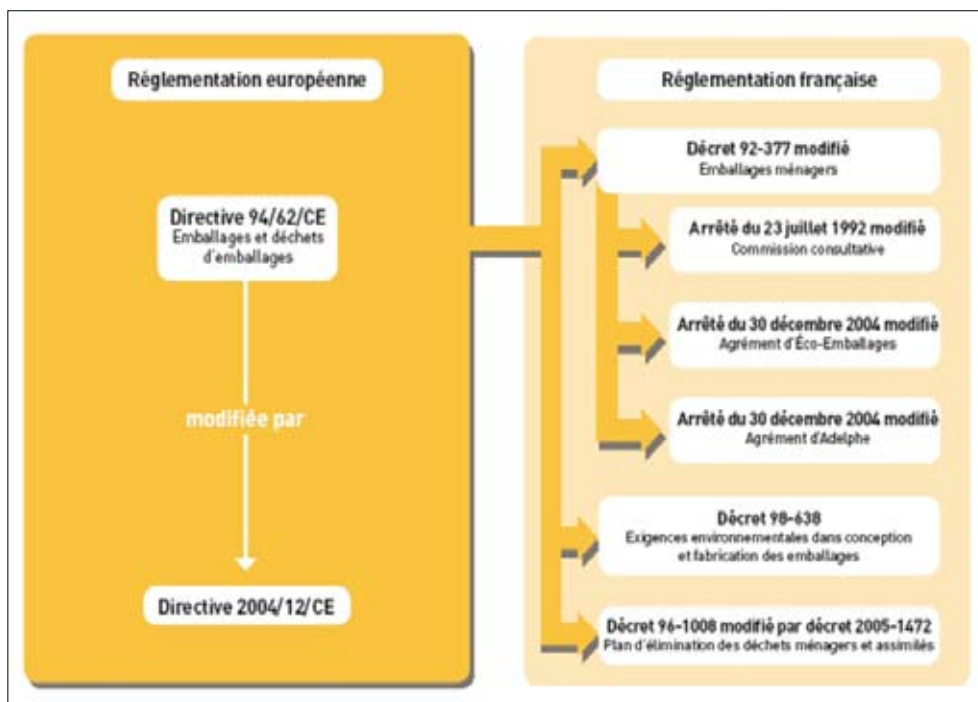
Kotitalousjätteisiin liittyvästä pakkausjätehuoltovastuusta säädetään ympäristölakikokoelman R543-53 – R543-65 artikloissa, joiden taustalla on päätös décret n° 92-377 du 1er avril 1992. Kotitalouksille suunnattuja pakkauksia (pakattuja tuotteita) tuottavan, maahantuovan tai markkinoille saattavan tahon on huolehdittava pakkausjätteiden jätehuollosta tai osallistuttava siihen. Jätehuoltovastuu voidaan järjestää panttijärjestelmällä (la consigne), ns. yksilöllisellä takaisinottojärjestelmällä (la mise en place d'un système individuel de repris) tai osallistumalla julkisen vallan luvittamaan yhteistoimintaan.⁵²¹

Siltä osin kuin pakkausjätteen haltija ei ole kotitalous, pakkausjätteiden jätehuollosta (hyödyntäminen) säädetään ympäristölakikokoelman artikloissa R543-66 – R543-72 ja R543-74. Sääntelyn taustalla on päätös décret n° 94-609 du 13 juillet 1994. Pakkauksiin liittyviä jätehuoltovastuita määrittävät myös eräät muut oheisessa kaaviossa mainitut säädökset. Näistä esimerkiksi päätöksellä arrêt du 23 juillet 1992 perustettiin ”neuvoa-antava toimikunta” (commission consultative), johon kuuluvat muun muassa paikallisviranomaisten, pakkausmateriaalien ja pakkausten tuottajat sekä kuluttajajärjestöjen ja ympäristöjärjestöjen edustajia. Päätöksessä décret 98-638 du 20 juillet 1998 (sisällytetty ympäristölakikokoelman R543-42 – R543-52 ja R543-73 artikloihin) puolestaan asetetaan esimerkiksi pakkausten suunnittelulle ja valmistamiselle ympäristöperusteisia vaatimuksia.⁵²²

520 Jätehuollon järjestämisen kannalta on merkitystä myös sillä, onko pakkausjätteissä vaarallisia aineita. ADEME 2008, s. 15 ja 67.

521 ADEME 2005, pakkaukset, s. 3; Ks. myös lakikokoelma *Code des communes*.

522 ADEME 2005, pakkaukset, s. 3.



Kuva 4. EU:n ja Ranskan pakkauksiin ja pakkausjätteisiin liittyvän lainsäädännön rakenne (Lähde: ADEME 2005, pakkaukset, s. 2). Elinkeinotoiminnan näkökulmasta huomioitavaksi tulevat kansallisesta lainsäädännöstä myös (EU-tason sääntelystä lisäksi päätökset 2005/270/EY ja 1997/129/EY):⁵²³

- décret 94-609 modifié: Emballages industriels et commerciaux

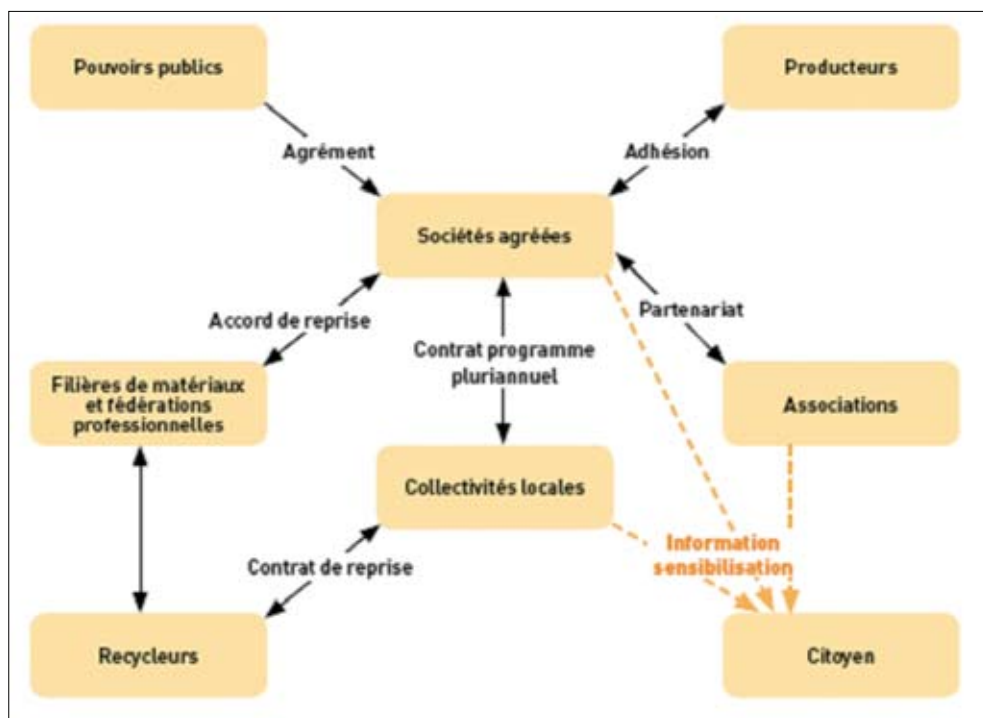
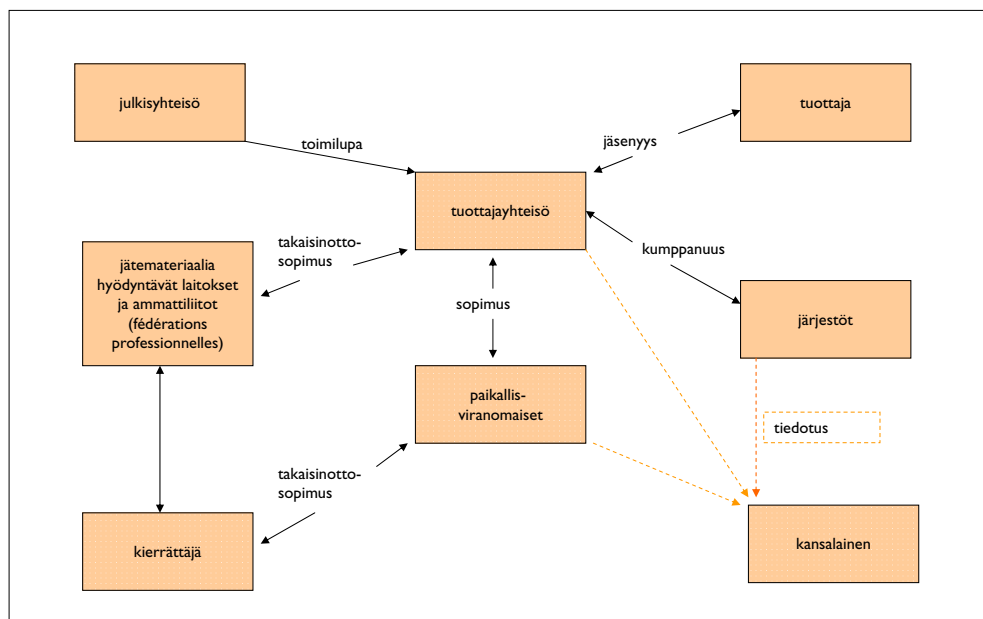
- Avis JORF du 11-01-2006 aux producteurs et aux détenteurs de produits emballés.

4.3

Kotitalouksista peräisin olevien pakkausjätteiden jätehuollon järjestämisen periaate

Kotitalouksista peräisin olevien pakkausjätteiden jätehuollon järjestämisen periaatetta voidaan kuvata oheisella kaaviolla. Kaiken kaikkiaan järjestelmä perustuu lukuisiin yhteistyösopimuksiin, joiden pohjalta tuottajavastuun piirissä olevat tahot kustantavat jätteiden (kunnallisen) keräyksen ja hyödyntämisen. Pakkausjätteiden vähentämiseen ja lajitteluun liittyen tuetaan myös kuluttajiin suunnattua informaatio-ohjausta, jonka järjestämiseen osallistuu muiden ohella ympäristö- ja kuluttajajärjestöt.

⁵²³ ADEME 2004, pakkaukset, s. 2.



Kuva 5. Kotitalouksien pakkausjätteisiin liittyvään jätehuoltoon osallistuvien tahojen keskinäiset suhteet. (Lähde: ADEME 2005, pakkaukset, s. 3.)

Kotitalouksista peräisin olevien pakkausjätteiden jätehuollon kannalta avainasemassa ovat tuottajayhteisötyyppiset organisaatiot (organisme agréé, ks. esimerkki jäljempänä),⁵²⁴ joiden kautta tuottajat täyttävät pakkauksiin ja pakkausjätteisiin liittyvät velvoitteensa. Tuottajat, jotka osallistuvat yhteisön toimintaan, voivat käyttää ns. le marquage point vert -merkkiä. Paikallisviranomaisten järjestämä pakkausjätteiden keräys perustuu niiden tuottajayhteisön kanssa tekemään sopimukseen. Keräystä ohjataan useammalle vuodelle laadittavalla ohjelmalla. Kunnat järjestävät myös jätteiden hyödyntämisen, jota varten niille ohjataan taloudellista tukea. Lisäksi kunnille

⁵²⁴ Jäljempänä esitetään esimerkki Ranskan tuottajayhteisöjärjestelmästä.

voidaan myöntää tukea esimerkiksi keräysjärjestelmän kustannuksiin liittyville tutkimuksille ja järjestelmän optimoimiseen liittyville toimille.⁵²⁵

Kotitalouksien pakkausjätteet ohjataan siis kunnan toimesta hyödynnettäviksi (kierrätettäviksi), mihin liittyen jättemateriaalia hyödyntävät laitokset (filières de matériaux) sitoutuvat (suhteessa tuottajayhteisöihin) ottamaan vastaan ja kierrättämään paikallisviranomaisten keräämät ja erittelemät kotitalouksien pakkausjätteet.⁵²⁶ Pakkausjätteiden hyödyntämiseksi kunta tekee sopimuksen filières de matériaux:n tai ”kierrättäjän” kanssa. Lisäksi perustetaan toimikuntia, jotka seuraavat kunkin tällaisen takaisin-/vastaanottojärjestelmän kehittymistä sekä teknisiä ja taloudellisia olosuhteita.⁵²⁷

Ympäristö- tai kuluttajajärjestöt voivat tehdä tuottajayhteisöjen kanssa yhteistyösopimuksia pakkausten vähentämisen ja erilliskeräyksen edistämiseksi. Pakkausjätteiden lajittelua on pyritty edistämään myös ”lajittelulähettiläillä” (ambassadeur du tri), joiden kautta mahdollistetaan pakkausjätteiden lajittelun laadun parantaminen ja edistetään pakkausten vähentämistä. Lähettilästoimintaan on yhdistetty myös työllistämiseen liittyviä tavoitteita.⁵²⁸

4.4

Esimerkki tuottajayhteisöstä

Pakkausjätteisiin liittyvän jätehuoltovastuun täyttämiseksi on siis mahdollista osallistua tuottajayhteisötyyppiseen (une société agréée) toimintaan. Tuottajayhteisöjärjestelmä toimii kahden yhteisön, Ecoemballages ja Adelphe, kautta. Niiden toimiluvat (agrément) uudistettiin kuudeksi vuodeksi 1.1.2005 alkaen päätöksillä arrêté du 30 décembre 2004 modifié (Agrément d’Éco-Emballages) ja arrêté du 30 décembre 2004 modifié (Agrément d’Adelphe).⁵²⁹

Esimerkki: Eco-Emballages



Kuva 6. Le logo Point Vert⁵³⁰

Eco-Emballagen toiminta liittyy siis ”pakkauksiin, joiden loppukäyttäjät ovat kotitalouksia”. Pakkaukset voivat olla erilaisia tuotteiden pakkauksia, kuluttaja-asiakkaan palvelutoimintaan liittyviä pakkauksia sekä muovi- ja paperikasseja.⁵³¹

525 ADEME 2005, pakkaukset, s. 3.

526 ADEME 2005, pakkaukset, s. 3: « Les fédérations professionnelles FNADE et FEDEREC offrent une reprise garantie complémentaire. La collectivité peut aussi choisir par elle-même son repreneur. »

527 ADEME 2005, pakkaukset, s. 3.

528 ADEME 2005, pakkaukset, s. 3.

529 http://www.ecologie.gouv.fr/Reagrement-des-societes-Eco.html#pagination_attache, (viittauspäivä 29.4.2008), jossa myös: « A chacun de ces agréments est joint un cahier des charges qui précise les obligations de la société agréée à l’égard des différents partenaires du dispositif. Les annexes 2 (**Barème aval**) des cahiers des charges ont été modifiées par les arrêtés du 22 février 2006 (JO du 28/03/2006) et du 21 décembre 2007 (JO du 28/12/2007) et les annexes 3 (**Conditions de reprise**) par les arrêtés du 2 octobre 2006 (JO du 10/11/2006) puis par les arrêtés du 9 juillet 2007 (JO du 15/08/07). » ; ADEME 2005, pakkaukset, s. 3.

530 <http://www.ecoemballages.fr/outils/eco-emballages-in-brief/>, (viittauspäivä 22.5.2008).

531 Décret 92-377; <http://www.ecoemballages.fr/outils/eco-emballages-in-brief/>, (viittauspäivä 29.4.2008).

Eco-Emballages on (yksityinen, voittoa tavoittelematon) jätehuolto-yhtiö, jonka Ranskan viranomaiset ovat valtuuttaneet järjestämään ja optimoimaan kotitalouksista kertyvien pakkausten lajittelun ja erilliskeräyksen ja joka osallistuu pakkausjätteiden hyödyntämiseen.⁵³² Yhtiö aloitti toimintansa vuonna 1992, ja sen osakkaina ovat tuotteiden ja pakkausmateriaalien tuottajat, maahantuojat ja kaupanalan toimijat. Eco-Emballage toimii yhteistyössä paikallisviranomaisten kanssa ja sen toimintaa rahoittavat lähinnä kotitaloustuotteiden ”täyttäjät” (”fillers”), jakelijat ja maahantuojat. Ne suorittavat maksun ns. Le logo Point Vert (Green Dot) –merkin käyttämiseksi (keskimääriin 0.6 senttiä/pakkaus). Vuonna 2006 käyttöluvan haltijoita oli 22,183 edustaen 47,000 yritystä. Pakkauksessa oleva merkki tarkoittaa, että tuotteen markkinoille saattava yritys osallistuu siihen liittyviin jätehuoltokustannuksiin.⁵³³

532 Ks. kotitalousten pakkausjätteisiin liittyvä *décret* 92-377, jossa säädetään yhtiön perustamisesta kotitalouksista peräisin olevien pakkausten keräämiseksi ja kierrättämiseksi.

533 <http://www.ecoemballages.fr/outils/eco-emballages-in-brief/>, (viittauspäivä 29.4.2008).

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Ranskan jätteitä koskeva lainsäädäntö on pääosin koottu ympäristölakikokoelmaan, vaikkakin myös muihin lakikokoelmiin sisältyy etenkin yhdyskuntajätehuollon kannalta merkittävää sääntelyä. Jätealan ohjauksessa hyödynnetään varsin paljon myös viranomaisille osoitettuja circulaire –tiedonantoja, jotka eivät sellaisenaan sido yksittäistä toiminnanharjoittajaa (ohjaavat viranomaisten toimintaa).

Ranskan ympäristölakikokoelmaan on sisällytetty jätteen määritelmä, jota täydentää erillinen lopullisen jätteen määritelmä. Jäte voi olla kotitalous- tai elinkeinotoiminnan jätettä. Elinkeinotoiminnan jäte voidaan puolestaan edelleen määritellä ominaisuuksiensa mukaan EU:n jätealan direktiiveihin sisällytettyjä määritelmiä mukaillen. Jätteen yleistä määritelmää täydentävät jätekäsitteet selkeyttävät lainsäädäntöä.

Pääsääntöisen vastuunjaon mukaisesti kotitalousjätehuollosta vastaavat kunnat, ja teollisuusjätteiden jätehuollosta jätteiden tuottaja. Lähtökohtana on, että elinkeinonharjoittaja vastaa kaikista toiminnassaan syntyneiden jätteiden koko jätehuollosta, vaikka esimerkiksi kotitalousjätteiden kaltaiset jätteet kuuluisivat julkisyhteisön järjestämän keräyksen piiriin. Jätteen tuottajan vastuu ei lakkaa, kun jätteet luovutetaan kolmannelle osapuolelle taikka yksityiselle tai julkiselle jätteenkäsittelijälle, vaan jätteiden tuottaja ja jätteen vastaanottanut taho vastaavat jätteistä yhteisvastuullisesti.

Tuottajavastuun alaisten kotitalouksissa syntyvien pakkausjätteiden suhteen jätehuoltovastuun voidaan myös sanoa olevan käytännössä jossain määrin jaettua; paikallisviranomaiset järjestävät sopimuksenvaraisesti pakkausjätteiden keräyksen ja hyödyntämisen. Suomen kannalta kiinnostavien sääntelymallien näkökulmasta Ranskan jätelainsäädännön osalta voisi kiinnittää huomiota esimerkiksi juuri pakkausjätehuollon järjestämiseen.

VIII osa:
FLANDERI (BELGIA)

VIII Osa: Flanderin (Belgia)

Mari-Linda Harju-Oksanen

1 Johdanto

1.1

Yleistä

Belgian liittovaltio on jaettu flaamin-, ranskan- ja saksankieliseen yhteisöön (community), joilla kullakin on oma parlamentti ja hallitus. Se on lisäksi jaettu kolmeen hallintoalueeseen (region); Flanderin, Vallonian ja Brysselin alueeseen. Flanderin muodostuu Belgian hollanninkielisestä osasta ja Vallonia sekä ranskan- että saksankielisestä osasta⁵³⁴ Belgiassa toimivalta ympäristöasioissa, ja siten myös jätteisiin liittyvissä kysymyksissä, on pääosin hajautettu aluetasolle.⁵³⁵

Belgian virallisia oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, tapaoikeus, yleiset oikeusperiaatteet, oikeuskäytäntö ja oikeustieteellinen kirjallisuus.⁵³⁶ Perustuslaki on normihierarkiassa korkeimmalla. Sen alapuolella on kolmen eri luokan normeja; lainsäädäntöä, täytäntöönpanosäännöksiä ja ”epävarsinaista lainsäädäntöä” (pseudo-legislation) (tällä tarkoitetaan yleensä kiertokirjeitä, sitoo ainoastaan viranomaisia). Kaiken kaikkiaan Belgiassa tulevat sovellettavaksi sekä liittovaltion viranomaisten että osavaltiotason yksiköiden, provinssien ja kuntien, antama kansallinen lainsäädäntö ja muut säännöt. Liittovaltion säädöksistä käytetään nimitystä wet (lait, loi) ja kolmen yhteisön (hollannin-, ranskan- ja saksankielisen yhteisön) sekä Flanderin ja Vallonian hallintoalueiden antamista säädöksistä decret⁵³⁷. Täytäntöönpanosäädöksistä käytetään nimitystä besluit.⁵³⁸

Belgian eri alueet päättävät jätepolitiikasta ja -lainsäädännöstä itsenäisesti, mutta sääntely on monessa suhteessa samantyyppistä. Selvityksessä tarkastellaan Flanderin alueen jätelainsäädäntöä erityisesti yhdyskuntajätehuollon näkökulmasta. Flanderin

534 Vaikka Bryssel on erillinen hallintoalue eli *region*, se ei ole erillinen *community*. Brysselin alueella on oma parlamentti ja hallitus, mutta niiden toimivallat eivät ole verrannollisia Flanderin ja ranskankielisten osien parlamenttien ja hallitusten toimivaltaan. Ks. tarkemmin Parliament 2005, s. 5-7; <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/Belgium> , (viittauspäivä 13.3.2008); ks. myös lyhyesti ja lähteitä <http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/oikeudellinentieto/u-saadostieto-opas/belgia.htm> , (viittauspäivä 7.2.2008); <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2679> , (viittauspäivä 7.2.2008).

535 Poikkeuksen tästä muodostavat muun muassa ydinjätteisiin ja jätteiden Belgian rajan yli tapahtuvaan siirtoon liittyvät kysymykset. Parliament 2005, s. 14: Flanderin parlamentti voi hyväksyä muun muassa ympäristö- ja vesipolitiikan alaan luettavaa lainsäädäntöä: ”including the reduction of air, land and water pollution, noise control, the purification of waste water, the production and distribution of drinking water and waste disposal policy”. (Ks. OVAM 2007, s. 15); Seerden/Deketelaere 2000, s. 25.

536 Näistä kaksi viimeksi mainittua ovat suuntaa-antavia, mutta tietyillä tuomioistuinpäätöksillä on sitovampaakin merkitystä. http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_bel_fi.htm , (viittauspäivä 18.3.2008), jossa esitellään myös normistiriitojen ratkaisuperusteita.

537 Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen antamat säädökset ovat *ordonnant*-nimisiä.

538 http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_bel_fi.htm , (viittauspäivä 18.3.2008), jossa myös mainitaan Belgiassa yhteisöjen ja hallintoalueiden lisäksi olevista alueellisista yksiköistä. Tärkeimmät niistä ovat provinssit ja kunnat, jotka eivät ole itsenäisiä. Niiden antamia säädöksistä käytetään nimitystä *verordening* ja *besluit*, joilla ei ole täyttä lainsäädännön asemaa.

on 13,599 km² suuruinen alue, jossa on lähes kuusi miljoonaa asukasta. Alue on jaettu viiteen provinssiin, jotka koostuvat 308 kunnasta. Kunnat on ryhmitelty 27 kuntayhtymään, joissa on keskimäärin 200,000 asukasta. Flanderin on yksi Euroopan tiheimmin asutuista alueista.⁵³⁹ Jo vuonna 1980 Flanderissa päätettiin yhdistää Flanderin community ja region, minkä seurauksena Flanderilla on yksi parlamentti ja yksi hallitus. Näiden toimivalta ulottuu sekä community että region –asioihin.⁵⁴⁰

Flanderissa tiettyjä julkisen vallan tehtäviä on siirretty erikoistuneille julkisoikeudellisille laitoksille. Yksi näistä on vuonna 1981 perustettu jätehuollosta ja maaperän kunnostamisesta vastaava viranomaistaho OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest, englanniksi Public Waste Agency of Flanders). OVAM valmistelee jätehuoltoon liittyvää lainsäädäntöä Flanderin ympäristöasioista vastaavan ministerin puolesta. Se myös panee täytäntöön ja valvoo Flanderin jätehuoltolainsäädännön täytäntöönpanoa, kun se on hyväksytty Flanderin hallituksen toimesta. Sama koskee maaperän kunnostamiseen liittyviä kysymyksiä.⁵⁴¹

1.2

Jätehuollon ohjaus

Flanderin jätehuoltojärjestelmä on kokonaisuudessaan kehittynyt viimeisen vajaan 30 vuoden aikana. Nykyisellään se kuuluu Euroopan edistyksellisimpiin.⁵⁴² Jätepolitiikan yleisinä tavoitteina ovat terveyden- ja ympäristönsuojelu jätteiden vahingollisilta vaikutuksilta sekä sen estäminen, että raaka-aineista ja energiasta muodostuu jätettä. Jätepolitiikka perustuu EU:n jätehierarkian periaatteisiin ja sen mukaisesti pyritään ehkäisemään ja vähentämään jätteen syntyä, ja syntynyt jäte käyttämään uudelleen ja kierrättämään. Siltä osin kuin tämä ei ole mahdollista, jäte ohjataan ensisijaisesti poltettavaksi siten, että otetaan talteen siinä syntynyt energia. Jätteen sijoittaminen kaatopaikalle on viimesijainen jätehuoltoratkaisu.⁵⁴³

OVAM:lla on merkittävä rooli Flanderin jätepolitiikan ohjauksessa, jonka kannalta erittäin keskeisessä asemassa ovat erilaiset jätehuoltosuunnitelmat ja -hankkeet. Jäljempänä esiteltävä Flanderin jätelaki⁵⁴⁴ on jätehuollon sektorikohtaisten toimeenpanosuunnitelmien lainsäädännöllinen perusta (ks. Flanderin jätelain luku VI). OVAM voi laatia niitä implementoidessaan kulloinkin voimassa olevaa yleisempää jäte- tai ympäristösuunnitelmaa. Toimeenpanosuunnitelmiin sisällytetyt määräykset ovat sitovia, ellei niissä muuta mainita. Sitovista määräyksistä voidaan poiketa ainoastaan Flanderin hallituksen päätöksellä ja hyväksyttävästä syystä. Toimeenpanosuunnitelmat ovat voimassa vähintään niissä määritellyn ajanjakson ajan tai kunnes ne on

539 <http://www.ovam.be/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/176?actionReq=actionPubDetail&fileItem=686>, (viittauspäivä 7.2.2008); OVAM 2004, s. 2; <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/Belgium>, (viittauspäivä 13.3.2008).

540 Parlament 2005, s. 8.

541 Ks. tarkemmin <http://www.ovam.be/jahia/Jahia/pid/973?lang=en>, (viittauspäivä 7.2.2008); OVAM 2004, s. 1; Parlament 2005, s. 11.

542 OVAM 2007, s. 5 ja 12; Seerden/Deketelaere 2000, s. 26.

543 OVAM 2004, s. 1-2; <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/Belgium>, (viittauspäivä 13.3.2008).

544 Decreet betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, 2.7.1981. Datum staatsblad: 25/07/1981, Pagina staatsblad: 9334 (Flemish Waste Decree).

korvattu uusilla. Korvaava suunnitelma saatetaan laatia esimerkiksi olosuhteiden muuttuessa.⁵⁴⁵

Sektorikohtaiset toimeenpanosuunnitelmat, kuten kotitalousjätteitä koskevat suunnitelmat, sisältävät hankkeita ja toimenpiteitä jätteiden ehkäisemiseksi, hyödyntämiseksi ja loppusijoittamiseksi (jätelain 35 art.). Niiden valmisteluun voivat OVAMin lisäksi osallistua eri yksityis- ja viranomaistahot - sidosryhmien osallistuminen suunnitteluvaiheessa tehostaa suunnitelmien myöhempää täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanosta vastaavat Flanderin alueen hallintoviranomaiset, provinssit, kunnat sekä yleistä ympäristöetua toteuttavista tehtävistä (kuten jätehuollosta) vastaavat julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteenliittymät (ks. tarkemmin jätelain 36 art.).⁵⁴⁶ Toimeenpanosuunnitelmiin viitataan myös muissa jätelain säännöksissä, jotka koskevat muun muassa suunnitelmien täytäntöönpanon valvontaa.

1.3

Yhdyskuntajätehuollon kehitys

Yhdyskuntajätehuoltoa koskevien suunnitelmien kautta OVAM on ohjannut Flanderin yhdyskuntajätehuollon suuntaa yhteistyössä eri tahojen (kunnat, provinssit, yksityiset toimijat) kanssa. Ensimmäinen suunnitelma laadittiin vuosille 1986-1990. Kaatopaikkoja suljettiin ja kehitettiin, olemassa olevan jätteenpolttokapasiteetin käyttöä tehostettiin ja yhdyskuntajätteen erilliskeräys pantiin alulle. Kaatopaikkoihin ja jätteenpolttoon liittyviä kustannuksia korotettiin erilliskeräyksen ja kierrätyksen tekemiseksi houkuttelevammaksi ja kilpailukykyisemmäksi.⁵⁴⁷ Ajalle 1991-1995 laadittu suunnitelma tarjosi keinot ja perusrakenteet erilliskeräyksen toteuttamiseksi. Suunnitelmalla luotiin esimerkiksi ns. waste yard –verkosto. Yksityishenkilöt voivat tuoda siihen kuuluviin kuntien tai kuntien yhteenliittymien hallinnoimiin toimipisteisiin tiettyjä lajiteltuja jätteitä.⁵⁴⁸

Vuosille 1997-2001 laaditussa yhdyskuntajätteitä koskevassa jätehuoltosuunnitelmassa asetettiin tavoitteet loppukäsittelyyn (kaatopaikoille tai jätteenpolttoon) ohjattavien jätteiden rajoittamiseksi ja aloitettiin esimerkiksi pakkausjätteiden keräykseen tähtäävät toimenpiteet. Lisäksi esimerkiksi yhdyskuntajätteiden loppukäsittelyä tarkoitettujen uusien jätteenpolttolaitosten rakentamista lykättiin ja olemassa olevan polttokapasiteetin käyttöä rajoitettiin jätteiden synnyn ehkäisyn ja erilliskeräyksen tehostamiseksi. Olemassa oleville jätteenpolttolaitoksille asetettiin tiukat standardit ja käyttö optimoitiin energian talteenottojärjestelmillä. Vuosille 2003-2007 laaditun yhdyskuntajätteitä koskevan jätehuoltosuunnitelman päätavoitteena oli vakiinnuttaa saavutetut tulokset ja varmistaa kehityksen jatkuminen.⁵⁴⁹

Jätelain 35 artiklan perusteella OVAM valmisteli myös seuraavaa ja nyt voimaansaattettua kotitalousjätteitä koskevaa toimeenpanosuunnitelmaa vuosille 2008-2015. Kotitalousjättesuunnitelmalla Belgia samalla implementoi Flanderin osalta tiettyjä,

⁵⁴⁵ Ks. tarkemmin jätelain 35-36 art., jossa muun muassa suunnitelmien hyväksymismenettelystä; Ks. myös OVAM 2007, s. 7.

Jätehuollon suunnittelu on portaittaista eli esimerkiksi vuosille 2002-2006 laaditun (sisältäen viittauksia myös vuoteen 2010 saakka) Flanderin jätestrategian (*The Strategic Waste Plan of Flanders. May 2001*) tavoitteisiin liittyi kuusi hanketta: (<http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/Belgium> , (viittauspäivä 14.3.2008).)

1. *The Strategic waste Prevention Project*
2. *The Priority Industrial Waste Project*
3. *The Implementation Plan for Household Waste 2003-2007*
4. *The High Calorie Waste Project*
5. *The extension of an international basis for the Flemish waste sector*
6. *Optimal monitoring and maintenance of the waste policy effectiveness*

⁵⁴⁶ OVAM 2004, s. 2-3; Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015, s. 2, Flanderin jätelain luku VI.

⁵⁴⁷ OVAM 2004, s. 3 ja 11.

⁵⁴⁸ OVAM 2004, s. 3.

⁵⁴⁹ OVAM 2004, s. 4.

esimerkiksi EU:n jäte-, kaatopaikka-, jätteenpoltto- sekä pakkauksia ja pakkausjätteitä koskeviin direktiiveihin perustuvia velvoitteita ja tavoitteita.⁵⁵⁰ Suunnitelmassa asetetut jätehuollon hierarkian mukaan painotetut tavoitteet muunnetaan määrällisiksi tavoitteiksi, jotka koskevat sekä jätteen synnyn ehkäisyä ja uudelleenkäyttöä että jätteiden erilliskeräystä ja loppukäsittelyä. Nämä pyritään käytännössä saavuttamaan erillisten toimintaohjelmien kautta.⁵⁵¹

Vuosien 2008-2015 kotitalousjättesuunnitelman näkökulmana on kestävä kehitys ja materiaalien kestävä käyttö. Vaikka Flanderin jättepolitiikka on ollut erittäin tuloksellista, myöskään siellä jätteiden kokonaismäärä ei ole vähentynyt. Uuden kotitalousjättesuunnitelman valmistelun yhteydessä todettiin jätehuoltojärjestelmän tarjoavan ratkaisuja jo syntyneen jätteen käsittelyyn, mutta sillä ei voida muuttaa tuotanto- ja kulutusmalleja tai puuttua taloudellisen toiminnan lainalaisuuksiin. Tätä taustaa vasten korostetaan, EU:n jättepolitiikan linjauksia vastaavasti, materiaalin koko elinkaaren huomioimista jäteongelman ratkaisussa. Siirtymä kohti elinkaariajattelua edellyttää jättepoliittisen katsontatavan laajentamista ja mukauttamista muihin materiaalin kiertokulkuun vaikuttaviin lähestymistapoihin.⁵⁵²

Flanderin yhdyskuntajätehuollosta (=kotitalousjätehuollosta) vastaavat pääosin kunnat. Osa jätteistä kuuluu aiheuttamisperiaatetta ja tuottajavastuuta toteuttavan ns. acceptance obligation –velvollisuuden piiriin. Käytännön keinoina yhdyskuntajätehuollon tavoitteiden toteuttamiseksi on kehitetty jätteiden erilliskeräyksen edellyttämää infrastruktuuria, korostettu kerättyjen jätteiden laadun (puhtauden) parantamista kierrätysmateriaalien kysynnän vahvistamiseksi sekä esimerkiksi pantu täytäntöön kaatopaikkoja ja jätteenpoltoa koskevia ympäristöveroja ja kieltoja (kaatopaikoille sijoitetaan vain jätettä, josta ei kyetä ottamaan talteen käyttökelpoisia materiaaleja tai energiaa (polttoon kelpaamattomat jätteet)). Lisäksi informaatio-ohjauksena järjestetään esimerkiksi tiedotuskampanjoita kouluissa.⁵⁵³

Flanderin yhdyskuntajätehuoltoa koskevassa vuoden 2004 katsauksessa mainitaan ohjauskeinona myös ympäristösopimukset.⁵⁵⁴ Flanderin hallituksen ja kuntien kesken on tehty vapaaehtoisuuteen perustuvia ympäristösopimuksia, jotka muun ohella koskevat yhdyskuntajätteiden erilliskeräystä ja jätteiden vähentämistä. Kunnat saavat Flanderin hallitukselta taloudellista tukea saavuttaessaan tietyt ympäristötavoitteet tietyn ajanjakson aikana. Sopimuksia rahoitetaan kaatopaikkoja ja jätteenpoltoa koskevilla ympäristömaksuilla. Niitä on laadittu vuodesta 1992 alkaen, ja ne ovat vaikuttaneet sekä paikallistason ympäristöhuoltoinfrastruktuurin kehitykseen kunnissa että Flanderin alueen ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutumiseen. Sopimukset laaditaan yhdessä Association of Flemish Cities and Municipalities (VVSG) ja Association of Flemish Provinces (VVP) toimesta.⁵⁵⁵

550 Ks. OVAM 2007, s. 10 ja 178.

551 Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015, s. 4; OVAM 2007, s. 20.

552 Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015, s. 2-3; OVAM 2007, s. 12-13. Sivulla 13 kuvataan kestävästä materiaalien hallinnoinnin (*sustainable materials management*) toteutumista jo tehdyissä jättepoliittisissa ratkaisuissa.

553 Kussakin tapauksessa sopivimman ohjauskeinon valitseminen on nähty haasteelliseksi, ja yleensä käytössä on keinojen erilaiset yhdistelmät. OVAM 2004, s. 11-12; OVAM 2004, s. 6. Vuosien 1997-2002 ja 2003-2007 yhdyskuntajätteitä koskevien jätehuoltosuunnitelmien tavoitteista ja toteutuneista tuloksista ks. tarkemmin OVAM 2004 s. 7-11.

554 OVAM 2004, s. 11; Environment Law Syllabus, s. 122.

555 OVAM 2004, s. 12-13.

2 Jätelainsäädännön lähtökohdat

2.1

Säädösten rakenne

Flanderin lait hyväksyy alueella lainsäädäntövaltaa käyttävä Flanderin parlamentti. Lainsäädäntöä sovelletaan yksinomaan Flanderin väestöön.⁵⁵⁶ Vuonna 1981 säädettiin Flanderin jätelaki, jolla luotiin alueen jätehuollon oikeudelliset puitteet. Sääntely perustuu jättehierarkiaan, jonka mukaisesti pyritään ensisijaisesti ehkäisemään jätteen synty. Lakia on vuosien saatossa uudistettu, ja kattavimmat lainsäädäntömuutokset tehtiin vuonna 1994.⁵⁵⁷ Jätehuoltovelvoitteita tarkentaa ns. VLAREA -asetus.⁵⁵⁸

Jätelain säännökset on jaettu kahteentoista lukuun. Yleisiä säännöksiä sisältävässä ensimmäisessä luvussa määritellään lain kannalta keskeiset käsitteet ja tarkennetaan jätteen määritelmää eri tavoin. Lain toisessa luvussa kuvataan jätepolitiikan tavoitteita. Jätepolitiikalla pyritään suojelemaan terveyttä ja ympäristöä jätteiden vahingollisilta vaikutuksilta ja toimimaan raaka-aineiden ja energian tuhlausta vastaan välttämällä tai vähentämällä jätteiden syntyä ja ehkäisemällä tai vähentämällä jätteiden haitallisuutta mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi pyritään tehostamaan jätteiden hyödyntämistä (recovery) ja järjestämään niiden jätteiden loppukäsittely, joita ei voida ehkäistä tai käyttää uudelleen (5 art.).

Jätelain kolmannessa luvussa säädetään jätteiden ehkäisystä, vähentämisestä, uudelleenkäytöstä ja hyödyntämisestä, ja neljännessä luvussa jätehuollosta ja jätteiden loppukäsittelystä. Jätteiden siirroista säädetään viidennessä luvussa. Lain kuudennessa luvussa säädetään jätehuollon ohjauksen kannalta keskeisistä sektorikohtaisista toimeenpanosuunnitelmista. Seitsemäs luku koskee tilanteita, joissa jätehuolto on laiminlyöty ja tästä seuraa riski haitallisista vaikutuksista ihmisille tai ympäristölle. OVAM voi kerätä, kuljettaa ja käsitellä jätteet ex officio ja voi pyytää tähän apua muun muassa poliisilta, palokunnalta ja muilta viranomaisilta. Toimien kustannuksista vastaa jätehuollon laiminlyöjä (Ks. tarkemmin art. 37).

OVAM:a koskevat yleiset säännökset ovat jätelain VIII luvussa. Jätelain IX luvussa säädetään esimerkiksi kaatopaikoille sijoitettavaa ja jätteenpolttoon ohjattavaa jätettä koskevista ympäristöveroista. Valvontasäännökset on sijoitettu lain X lukuun, rangaistusluonteiset säännökset XI lukuun sekä muun muassa siirtymäsäännökset XII lukuun.

⁵⁵⁶ <http://www.vlaamsparlement.be/vp/engels.html>, (viittauspäivä 11.3.2008); Liittovaltiotason ja aluetason lainsäädäntövallan jaosta lyhyesti ks. tarkemmin Parliament 2005, s. 6; Parliament 2005, s. 10. Flanderin lakien säätämisjärjestyksestä ks. Parliament 2005, s. 16 ja 18-19.

⁵⁵⁷ Seerden/Deketelaere 2000, s. 26; Crowe 2002, s. 40; OVAM 2008, s. 7.

⁵⁵⁸ Selvityksessä on käytetty jätelain ja VLAREA -asetuksen *Flemish Institute for Technological Research (Vito)* internetsivuilta löytyviä englanninkielisiä käännöksiä (http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/index.htm, (viittauspäivä 29.3.2008)).

Jätelakia täydentävässä VLAREA –asetuksessa määritellään esimerkiksi yksityiskohtaisemmin jätehuollon kannalta keskeisiä käsitteitä ja tarkennetaan jätteiden luokittelua kotitalous- ja teollisuusjätteisiin sekä erityisiin ja vaarallisiin jätteisiin. Lisäksi siinä säädetään yksityiskohtaisemmin tuottajavastuuta toteuttavasta vastaanottovelvollisuudesta (acceptance obligation), jätteiden käytöstä sekundäärisinä raaka-aineina, jätteiden käsittelystä, jätteiden rekisteröinnistä ja raportoinnista, jätteistä otettavista näytteistä ja niiden analysoinnista, ympäristöveroista sekä valvonnasta. VLAREA –asetuksen liitteessä tarkennetaan jätelainsäädäntöä edelleen:

VLAREA Liite

Liite 1.2.1.	Jätemateriaalit
Liite 4.1.	Luettelo jätteistä, joiden käyttöä sekundäärisenä raaka-aineena voidaan harkita
Liite 4.2.1.	Koostumusta ja käyttöä lannoitteena tai maanparannus-aineena koskevat edellytykset
Liite 4.2.2.	Koostumusta koskevat edellytykset käytölle rakennusaineissa tai –aineena
Liite 4.3.	Standardihakemuslomake jätteen käyttöä sekundäärisenä raaka-aineena koskevalle sertifikaatille
Liite 5.1.1.	Tunnistuslomake
Liite 5.1.2.3.	Hakemuslomake jätteenkuljettajaksi
Liite 5.1.3.2.	Hakemuslomake jätteenkuljettajaksi rekisteröimiseksi
Liite 5.5.3.2.	Luettelo sairaanhoidon jätteistä (medical waste) ja tunnusriskin aiheuttavalle sairaanhoidon jätteelle
Liite 5.5.4.1.	Hävittämistä koskeva sertifikaatti
Liite 5.5.5.1.	Laivauksen jätteiden ja lastausjäämien (shipping waste and load residues) raportointilomake
Liite 5.5.5.2.	Kustannusten kattamisjärjestelmäkontribuution laskentamenetelmä
Liite 7.1.	Analyysit (analysis packages), joille voidaan pyytää erityistä akkreditointia

EU:n jätedirektiivi ja muuta EU:n jätessäätelyä on paljolti pantu täytäntöön Flanderin jätelailla ja VLAREA -asetuksella. EU:n kaatopaikka- ja jätteenpolttodirektiivejä implementoidaan myös Flanderin hallituksen kaatopaikka- ja jätteenpolttopäätöksillä.⁵⁵⁹ Kaatopaikoille saadaan sijoittaa vain jätettä, jota ei voida polttaa. Siitä myös peritään korkeampia jätemaksuja ja –veroja kuin polttoon ohjattavista jätteistä.⁵⁶⁰

2.2

Jätteen määritelmästä ja sitä tarkentavasta sääntelystä

Flanderin jätelain 2 artiklan mukaan jätettä on aine tai esine, jonka sen haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään. Määritelmä vastaa jätteen määritelmää jätedirektiivissä.⁵⁶¹ Artiklassa määritellään myös jäteluettelo, jossa kuvataan, mitä jäte voi olla ja millä tavoin voidaan arvioida, täyttääkö jokin aine/materiaali luette-

⁵⁵⁹ Besluit van de Vlaamse Regering houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, zoals herhaaldelijk gewijzigd en meer specifiek bij besluit van de Vlaamse Regering van 13.07.01 (B.S. 19.09.01) (kaatopaikkapäätös); Besluit van de Vlaamse Regering houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, zoals herhaaldelijk gewijzigd en meer specifiek bij besluit van de Vlaamse Regering van 12.12.03 (B.S. 13.02.04) (jätteenpolttopäätös).

⁵⁶⁰ <http://waste.eionet.europa.eu/factsheets/Belgium>, (viittauspäivä 14.3.2008).

⁵⁶¹ Flanderin jätelain 4 artiklassa määritellään, mitkä eivät ole laissa tarkoitettuja jätteitä (esim. päästöt ilmakehään).

loon sisältyvän jätteen kuvauksen. Lain 3 artiklassa todetaan, että luettelo laaditaan ”eurooppalaisten vaatimusten mukaisesti (in accordance with prevailing European requirements)”.

Kaikki jätelaissa tarkoitetut jätteet ovat joko kotitalous- tai teollisuusjätettä niiden alkuperästä tai luonteesta riippuen (3(2) art.):

1. **Kotitalousjätteet (*huishoudelijke afvalstoffen, household waste*):** Kotitalouksiin tavanomaisista toiminnoista syntyvä jäte ja jätteet, joita Flanderin hallituksen asetuksessa pidetään näitä vastaavina.
 - VLAREA –asetuksen 2.1.1 artiklan mukaan katujätteet ja roskat rinnastetaan kotitalousjätteisiin
2. **Teollisuusjätteet (*bedrijfsafvalstoffen*):** Teollisesta, käsityöläis- tai tieteellisestä toiminnasta syntyvä jäte sekä jäte, joita Flanderin hallituksen asetuksessa pidetään näitä vastaavina.

VLAREA –asetuksessa erottelua tarkennetaan toteamalla, että kaikki jätteet, jotka eivät ole kotitalousjätteitä, rinnastetaan teollisuusjätteisiin (art. 2.1.1). Kotitalousjätteisiin verrattavina teollisuusjätteinä pidetään puolestaan jätteitä, jotka luonteensa, koostumuksensa ja määränsä puolesta rinnastuvat kotitalousjätteisiin ja jotka ovat peräisin saman luontoisista toiminnoista kuin normaalien kotitalouksien toiminnat (VLAREA –asetus 1.1.1(2) art. 82 kohta). Käytännössä kotitalousjätteen määritelmä vastaa kaatopaikkadirektiivin yhdyskuntajätteen määritelmää. VLAREA-asetuksessa määritellään myös muita kotitalous- ja teollisuusjätteisiin liittyviä käsitteitä (ks. 1.1.1 art.: esim. lajittelematon kotitalous- ja teollisuusjäte). Siihen sisältyy myös EU:n kaatopaikkadirektiiviä vastaava biojätteen määritelmä.

Jätelaissa tarkoitetut kotitalous- ja teollisuusjätteet voidaan edelleen luokitella vaaralliseksi ja/tai erityiseksi jätteeksi (3(3) art., ks. myös sääntelyä tarkentava 3(4) art.).

- Vaarallisia jätteitä (*gevaarlijke afvalstoffen*) ovat terveydelle tai ympäristölle vaaralliset tai ominaisuuksiltaan vaaran aiheuttamiseen kykenevät jätteet tai jätteet, jotka on käsiteltävä erityislaitoksissa. Flanderin hallitus määrittää, mitkä jätteitä pidetään vaarallisina jätteinä eurooppalaisten vaatimusten mukaisesti. Jätteet kuvataan tarkemmin VLAREA –asetuksessa, jossa myös viitataan erilliseen vaarallisten jätteiden luetteloon (ks. art. 2.4.1-2.4.3).⁵⁶²
- Erityiset jätteet (*bijzondere afvalstoffen*) ovat puolestaan kotitalous-, vaarallisia, teollis- tai muita jätteitä, jotka luonteensa, koostumuksensa, alkuperänsä tai käsittelyn johdosta vaativat erityissääntelyä. Erityisinä jätteinä pidettävät jätteet on lueteltu jätelain 3(5) artiklassa, ja luetteloa täydennetään VLAREA –asetuksessa. Kaiken kaikkiaan merkittävä määrä eri jättejakeista on erityislainsäädännön piirissä.⁵⁶³

Erityiset jätteet:

Jätelaki art. 3(5):

- a. käytetty öljy (*afgeverkte olie*)
- b. käytetty PCB:t (*gebruikte PCB's*)
- c. titaanioksiditeollisuuden jätteet (*afvalstoffen van de titaandioxyde-industrie*)
- d. eläinjätteet (*dierlijk afval*)
- e. sairaanhoidon jätteet (*medisch afval*)

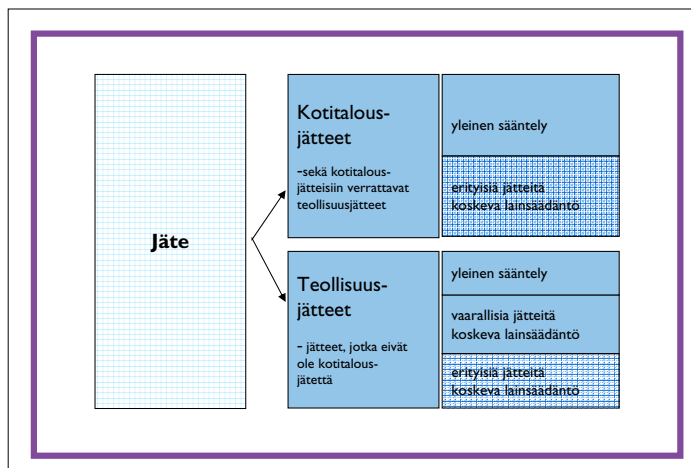
⁵⁶² EU:n vaarallisia jätteitä koskevan direktiivin 91/689/ETY täytäntöönpano.

⁵⁶³ Flanderin hallitus voi tarkentaa jätteitä ja täydentää luetteloa.

- f. rakennus- ja purkujätteet (*bouw- en sloopafval*)
- g. kotiympäristöstä lähtöisin olevat vaaralliset jätteet (*klein gevaarlijk afval van huishoudelijke oorsprong*)
- h. maatalousjätteet (*landbouwafvalstoffen*)
- i. kaivosjätteet (*mijnbouwafvalstoffen*)
- j. juomaveden puhdistamisesta, viemärien, sako-, umpi- ja rasvanerotuskaivojen puhdistamisesta sekä puhdistamoista lähtöisin oleva liete, (*slib afkomstig van de drinkwaterproductie, de reiniging van riolen, septische putten en vetvangs en van rioolwaterzuiveringsinstallaties*)
- k. romuajoneuvot (*voertuigwrakken*)
- l. renkaat (*rubberbanden*)

VLAREA –asetus art. 2.3.1:

1. ruoppauksesta, raivauksesta ja syventämisestä aiheutuvat jätteet
2. tietyt jätteet, jotka ovat peräisin moottoriajoneuvojen, -alusten, lentokoneiden ja niiden tarpeiston ylläpidosta, korjaamisesta tai hävittämisestä (ks. tarkemmin 2.3.1)
3. paperi- ja pahvijäte
4. sähkö- ja elektroniikkaromu
5. paristojätteet ja lyijyä sisältävät käynnistysakkujätteet
6. tietyt kotitalouksien vaaralliset jätteet (ks. tarkemmin art. 2.3.1)
7. vanhat ja vanhentuneet lääkkeet
8. rengasjäte
9. eläin- ja kasvipäriset rasva- ja öljyjätteet
10. valokuvauskemikaalijätteet
11. maatalousmuovit
12. lamput
13. puujäte
14. lattianpäällystejäte
15. asbestia sisältävät jätteet
16. PVC-jätteet
17. laite- ja astiaromu, jotka sisältävät otsonia heikentäviä ainesosia tai fluorattuja kasviuonekaasuja
18. laivauksesta aiheutuva jäte
19. vaippajäte
20. roskat



Kuva 1.

3 Jätteiden ehkäisy, vähentäminen, uudelleenkäyttö ja hyödyntäminen

3.1

Säädösperusta

Flanderin jätelain III luku koskee jätteiden ehkäisyä, vähentämistä, uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä. Laajaa viranomais- ja yksityisten tahojen piiriä koskee luvun 6 artiklassa asetettu yleinen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin seuraavien asioiden edistämiseksi, millä pyritään saavuttamaan jätelain 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa määritellyjä tavoitteita⁵⁶⁴ (ks. tarkemmin jätelain 6 art.)

1. puhtaiden teknologioiden kehittäminen luonnonvarojen säästävemmäksi käyttämiseksi
2. sellaisten tuotteiden kehittäminen ja käyttäminen, jotka on suunniteltu siten, että niiden tuotanto, käyttö ja jätehuolto vähentää jätteiden määrää sekä niiden vahingollisuutta ja pilaamisvaaraa
3. jätteiden hyödyntäminen kierrättämällä, uusiokäytöllä (*reuse, reclamation*) tai muilla tavoilla tavoitteena saada sekundäärisiä raaka-aineita tai käyttää jätettä energialähteenä
4. tehokkaiden tekniikoiden kehittäminen vaarallisten aineiden lopulliseksi poistamiseksi jätteistä, jotka on tarkoitettu hyödynnettäväksi.

Julkisiin hankintoihin liittyen Flanderin hallitus voi myös vaatia, että Flanderin alueen ja alempien hallintotasojen yleisiin ja erityisiin tarjouserittelyihin (tender specifications) sisällytetään määräyksiä jätteistä tuotettujen tuotteiden ja raaka-aineiden myynnin kannustamiseksi (jätelain 7 art.).

Luvun toisessa osassa säädetään puolestaan toimenpiteistä ja aloitteista ”taloudellisten, teollisten ja teknologisten politiikkojen puitteissa”. Esimerkiksi 8bis artiklan mukaan Flanderin hallitus laatii jätteiden ehkäisyä ja ekotehokkuutta kannustavia ohjelmia, joiden toteuttamiseen voi saada tukea. Luvun kolmannessa osassa todetaan, että jätelain 5 artiklan 1-3 kohdissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi Flanderin hallitus voi tehdä myös erityisiä ympäristösopimuksia (milieubeleidsvereenkomsten) (jätelain 9 art.). Samassa jätteiden ehkäisyä, vähentämistä, uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä koskevassa luvussa säädetään myös niin sanotusta vastaanottovelvollisuudesta ja jätteiden käytöstä sekundäärisenä raaka-aineena, joihin liittyviä kysymyksiä esitellään jäljempänä tarkemmin.

⁵⁶⁴ Jätepolitiikalla pyritään suojelemaan terveyttä ja ympäristöä jätteiden vahingollisilta vaikutuksilta ja toimimaan raaka-aineiden ja energian tuhlausta vastaan

- (1) välttämällä tai vähentämällä jätteiden syntyä ja ehkäisemällä tai vähentämällä jätteiden haitallisuutta mahdollisuuksien mukaan
- (2) tehostamalla jätteiden hyödyntämistä (*recovery*)
- (3) järjestämällä sellaisten jätteiden loppukäsittelyä, joita ei voida ehkäistä tai käyttää uudelleen (jätelain 5 art.).

Lisäksi jätteiden kierrätystä edistetään kierrätyskeskusverkoston kautta. Tavoitteena on edistää kotitalouksista peräisin olevien huonekalujen, laitteiden, vaatteiden yms. uudelleenkäyttöä. Keskusten toimintaan on liitetty myös sosiaalisia tavoitteita. Pyrkimyksenä on edistää muun muassa pitkäaikaistyöttömien työllistymistä. Lisäksi pyritään myymään korkealaatuisia käytettyjä hyödykkeitä edullisesti ja siten helpottamaan pientuloisten asemaa. Kierrätyskeskukset keräävät käytettyjä tuotteita hakemalla niitä pyynnöstä, minkä lisäksi keskuksiin voi toimittaa niitä itse. Tämän jälkeen tuotteet korjataan ja myydään. Keskuksiin koottiin vuonna 2001 >20 000 tonnia hyödykkeitä, mikä vastaa 3.5 kg/asukas.⁵⁶⁵

3.2

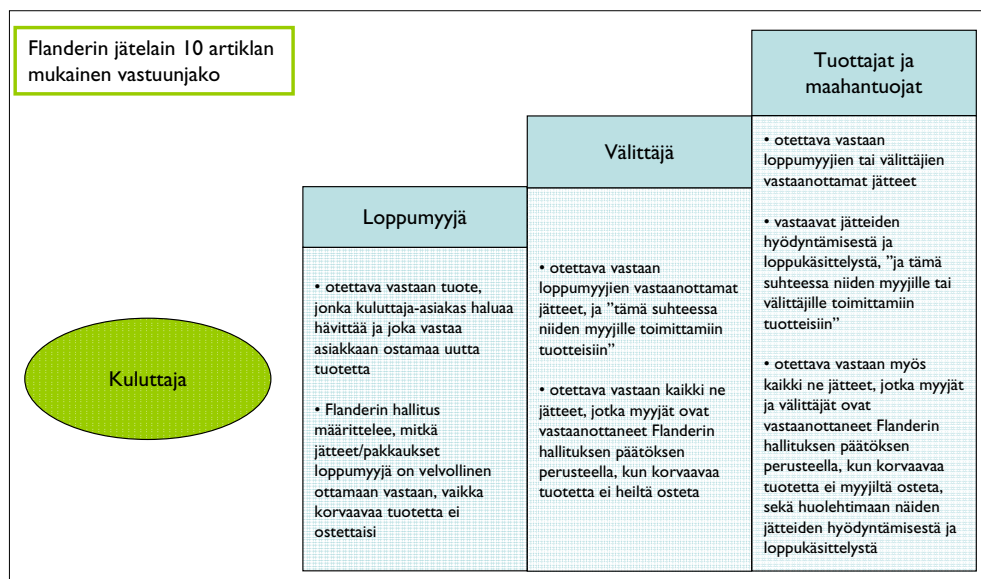
Vastaanottovelvollisuus

Flanderin jätelainsäädännössä ei käytetä tuottajavastuun käsitettä. Idealtaan samanperusteinen järjestelmä rakentuu ns. pakollisen vastaanottovelvollisuuden (aanvaardingsplicht, acceptance obligation) määritelmään, mistä säädetään jätelain 10 artiklassa. Flanderin hallitus määrittelee, mihin jätteisiin (pakkaukset mukaan lukien) sovelletaan pakollista vastaanottovelvollisuutta niiden hyödyntämiseksi tai tehokkaaksi loppukäsittelmiseksi. Vastaanottovelvollisia ovat loppumyyjä, välittäjä ja tuottaja tai maahantuojat. Muuten järjestelmä pitkälti vastaa Suomen tuottajavastuujärjestelmää - tuottajat ja maahantuojat ovat viime kädessä vastuussa jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä.

Loppumyyjän näkökulmasta pakollinen vastaanottovelvollisuus tarkoittaa, että tämän on otettava vastaan tuote, jonka kuluttaja-asiakas haluaa hävittää ja joka vastaa asiakkaan ostamaa uutta tuotetta. Lisäksi Flanderin hallitus määrittelee, mitkä jätteet ja pakkaukset loppumyyjä on velvollinen ottamaan vastaan, vaikka korvaavaa tuotetta ei ostettaisi. Välittäjän vastaanottovelvollisuudet tarkentuvat näiden myyjä koskevien velvoitteiden kautta; välittäjän on otettava vastaan loppumyyjien vastaanottamat jätteet, ja ”tämä suhteessa niiden myyjille toimittamiin tuotteisiin”. Välittäjien on lisäksi otettava vastaan kaikki ne jätteet, jotka myyjät ovat vastaanottaneet Flanderin hallituksen päätöksen perusteella, kun korvaavaa tuotetta ei heiltä osteta. (jätelain 10(2 ja 3) art.)

Vastaavasti tuottajat ja maahantuojat ovat velvollisia vastaanottamaan loppumyyjien tai välittäjien vastaanottamat jätteet. Lisäksi tuottajat ja maahantuojat vastaavat jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä, ”ja tämä suhteessa niiden myyjille tai välittäjille toimittamiin tuotteisiin”. Tuottajat ja maahantuojat ovat velvollisia vastaanottamaan myös kaikki ne jätteet, jotka myyjät ja välittäjät ovat vastaanottaneet Flanderin hallituksen päätöksen perusteella, kun korvaavaa tuotetta ei myyjiltä osteta, sekä huolehtimaan näiden jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä. (jätelain 10(4) art.)

⁵⁶⁵ Kierrätyskeskusjärjestelmän kasvuun on vaikuttanut valtion myöntämä taloudellinen tuki, keskuksien kattojärjestön perustaminen ja alhaisempi arvonnalisäverotus. http://waste.eionet.europa.eu/facts/waste-base/prevention/details_html?pk=BE4, (viittauspäivä 22.5.2008).



Kuva 2.

Vastaanottovelvollisuuden kattamat tuotteet luetellaan VLAREA –asetuksessa, johon on lisäksi sisällytetty yksityiskohtaista sääntelyä erityisesti esimerkiksi painotuotejätteisiin, romuajoneuvoihin, jäterenkaisiin, sähkö- ja elektroniikkaromuun, käytettyihin paristoihin ja jäteöljyihin liittyen. Muita vastaanottovelvollisuuden piiriin kuuluvia jätteitä ovat esimerkiksi vanhat lääkkeet, eläin- ja kasviperäiset rasvat ja öljyt, valokuvauskemikaalit, valaisimet ja lamput (VLAREA –asetuksen 3.1.1.1. art.). VLAREA –asetuksen 3.1.1.1. artiklassa määritellään myös ne jätteet, jotka kuuluvat vastaanottovelvollisuuden piiriin riippumatta siitä, ostaako kuluttaja korvaavan tuotteen. Näihin kuuluvat esimerkiksi vanhat lääkkeet, ajoneuvot (jotka on tuotu markkinoille VLAREA -asetuksen voimaantultua), romuajoneuvot, valokuvauskemikaalit, valaisimet sekä sähkö- ja elektroniikkaromu (jonka osalta asetuksessa eriytettyä voimaantulosääntelyä).

VLAREA –asetuksessa tarkennetaan monella tapaa vastaanottovelvollisuuden ulottuvuuksia. Lähtökohtana on, että vastaanottovelvollisuuden piiriin kuuluvat jätteet on otettava vastaan maksutta. Tiettyjen jätteiden osalta maksuttomuudelle asetetaan VLAREA –asetuksessa eräitä edellytyksiä. Esimerkiksi ajoneuvon ollessa kyseessä siinä on oltava kaikki sen toimimiseen vaadittavat osat, ajoneuvo ei saa sisältää sille vieraita jätteitä, ajoneuvon viimeisellä omistajalla on täytynyt olla se rekisteröitynä Belgiassa vähintään viimeisen kuuden kuukauden ajan jne. (Ks. tarkemmin VLAREA –asetuksen 3.1.1.2. art.)

Loppumyyjillä, välittäjillä, tuottajilla ja maahantuojilla on mahdollisuus tietyin edellytyksin sopia 10 artiklan mukaisten velvollisuuksien täyttämistä kolmannen osapuolen kanssa. (jätelain 10(5) art.) Flanderin hallitus voi monen vastaanottovelvollisuuden piiriin liittyvän kysymyksen osalta antaa täydentäviä määräyksiä, minkä lisäksi se voi laatia asiaa koskevia ympäristösopimuksia (jätelain 10 (5 ja 6) art.).⁵⁶⁶ Vastaanottovelvoitteiden käytännön järjestämistä voidaan täsmentää myös jätteiden ehkäisyä ja jätehuoltoa koskevalla suunnitelmalla.⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ Ks. esimerkkejä *Environmental Law Syllabus*, s. 123; Esimerkiksi kunnilla ei ole jätelain 10 artiklan mukaan yleistä vastuuta kotitalousjätteisiin luettavien tuottajavastuun (vastaanottovelvollisuuden) piiriin kuuluvien jätteiden keräyksestä. Sääntelyä kuitenkin tarkennetaan varsin laajasti VLAREA –asetuksessa, ja esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkaromuun liittyen asetuksen 3.5.2 artiklassa viitataan kunnan keräämään sähkö- ja elektroniikkaromuun. Kuntakohtaisen keräyksen perusteena voi olla esimerkiksi kunnan määräys.

⁵⁶⁷ Ks. jätelain 10(6) art., VLAREA –asetuksen 3.1.1.4 - 3.1.2.5. art.

Se, miten edellä kuvattu VLAREA –asetuksen 3.1.1.1 ja 3.1.1.2 artiklojen kautta määrittyvä vastaanottovelvollisuus käytännössä täytetään, kuvataan siis jätelain 10 (6) artiklan mukaisesti⁵⁶⁸

1. ympäristösopimuksessa,⁵⁶⁹ joka tehdään tuottajayhteisötyyppisen järjestön toimesta (*representative umbrella organisation for enterprises of which the producer is a member*). Ympäristösopimuksen puitteissa perustetaan yksikkö, joka valtuutetaan hoitamaan edustetuille toiminnanharjoittajille kuuluvia tehtäviä. Tämä edustaja toimittaa vuosittain OVAM:lle hyväksyttäväksi suunnitelman, jossa se osoittaa, kuinka sopimuksen määräykset aiotaan täyttää. OVAM:n edustaja myös kutsutaan tarkkailijaksi toimintaa koskeviin kokouksiin. Toiminnanharjoittajia edustavaa yksikköä ei kuitenkaan aina tarvitse perustaa, jos toiminnanharjoittajat osoittavat voivansa saavuttaa samat tulokset toisenlaisen järjestelyn kautta.

TAI

2. jätteiden ehkäisyä ja jätehuoltoa koskevassa suunnitelmassa, jonka tuottajat toimittavat OVAM:n hyväksyttäväksi.

VLAREA –asetuksen 3.1.1.4–3.1.1.6 artikloissa kuvataan tarkemmin esimerkiksi edellä mainittujen ympäristösopimusten tai jätasuunnitelmien sisältövaatimuksia. Lisäksi VLAREA –asetuksen mukaan maksuton vastaanottovelvollisuus voidaan tietyin edellytyksin ja tietyissä tapauksissa poistaa ympäristösopimuksella tai jätasuunnitelmalla. Tällöin velvollisuuden piiriin kuuluvien jätteiden vastaanotto on järjestettävä maantieteellisesti kattavan keräyspisteiden verkoston kautta.⁵⁷⁰ Vastaanottovelvollisuuden täyttämiseen liittyvästä jätehuoltosuunnitelmasta säädetään lisäksi erikseen omana kokonaisuutenaan VLAREA –asetuksen 3.1.2.1.–3.1.2.5 artikloissa.⁵⁷¹

3.3

Sähkö- ja elektroniikkaromun kierrätyskeskuksista

Jätteiden uudelleenkäyttöä edistetään Flanderissa muun ohella myös kierrätyskeskusverokoston avulla. Jätelain jätehuoltoa ja jätteiden loppukäsittelyä koskevassa yleisiä säännöksiä sisältävässä luvussa säädetään kierrätyskeskuksia koskevasta hyväksymismenettelystä. Oikeushenkilöiden, jotka operoivat kierrätyskeskuksia, joissa uudelleenkäytettäväksi harkittavia tuotteita kerätään ja käsitellään, on saatava toiminalleen Flanderin hallituksen hyväksyntä (akkreditointi). Akkreditointimenettelystä säädetään tarkemmin erikseen (jätelain 14(9)).⁵⁷² Hallitus voi avustaa kierrätyskeskuksia operoivia oikeushenkilöitä taloudellisesti työhön, investointeihin ja/tai henkilöstöön liittyvien kustannusten kattamiseksi.⁵⁷³

⁵⁶⁸ Ks. tarkemmin VLAREA –asetuksen 3.1.1.4 art.

⁵⁶⁹ *Decree of 15 June 1994 concerning environmental agreements.*

⁵⁷⁰ Ks. VLAREA –asetuksen 3.1.1.1. art.; ks. yleisemmin vastaanottovelvoitteiden järjestämisestä käytännössä esim. VLAREA –asetuksen 3.1.1.4. art.

⁵⁷¹ Käytännössä vastaanottovelvollisuuden järjestämiseksi esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkaromun tuottajat/maahantuojat voivat siis joko osallistua tuottajavastuuyhteisön toimintaan tai järjestää vaadit-tavan jätehuollon itse. Tuottajien/maahantuojien järjestäessä jätehuollon itse niiltä edellytetään jätasuun-nitelmaa, joka on hyväksyttävä Belgian eri alueiden toimesta (<http://www.ovam.be/jahia/Jahia/pid/1420?lang=en>, (viittauspäivä 14.5.2008)); Ks. esim. sähkö- ja elektroniikkaromuun liittyvistä suunnitelmista <http://www.ovam.be/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/176?actionReq=actionPubDetail&fileItem=997> , (viittauspäivä 16.5.2008).

⁵⁷² Ks. tarkemmin jätelain 14 § 9.

⁵⁷³ Ks. tarkemmin jätelain 16(8) art.

VLAREA –asetuksen mukaan kierrätyskeskuksilla (recycling centre) tarkoitetaan OVAM:n valtuuttamaa oikeushenkilöä, jolla on keräyspalvelu sekä lajittelu- ja myyntialue ja joka määrättyllä alueella kerää, varastoi, lajittelee, korjaa ja myy sähkö- ja elektroniikkaromua uudelleenkäytön vuoksi (1.1.1(2) art. 31 kohta). VLAREA –asetuksen 3.5.2 artiklassa säädetään tarkemmin näistä sähkö- ja elektroniikkaromun kierrätyskeskuksista.⁵⁷⁴ Kierrätyskeskuksen akkreditoimisen edellytykseksi asetetaan esimerkiksi se, että keskuksen toimintaperiaatteisiin on liitetty vähintään seuraavat tavoitteet:

1. ympäristöstä huolehtiminen pyrkimällä kerättyjen hyödykkeiden maksimaaliseen uudelleenkäyttöön;
2. pitkäaikaistyöttömien työllistämisen kehittäminen ja varmistaminen;
3. jäsenyyden perusteella myönnettävien etujen rajoittaminen tai se, ettei etuja myönnetä lainkaan.

Kierrätyskeskuksen oikeushenkilöllisyyden on oltava yhteensopiva näiden tavoitteiden suhteen. Lisäksi vaaditaan esimerkiksi sitä, että keskuksen kotipaikka sijaitsee jossain Flanderin alueen kunnassa ja että keskuksen toiminta-alueella on vähintään 75 000 asukasta. Kierrätyskeskuksen on rajoitettava toimintansa alueelle, joka määritellään akkreditoinnin yhteydessä. Asetustasolla säädetään lisäksi esimerkiksi keskusten aukioloajoista ja keskuksilta edellytettävistä vakuutuksista. Kierrätyskeskusten on myös esimerkiksi sitouduttava osallistumaan OVAM:n pyynnöstä OVAM:n järjestämiin tiedotuskampanjoihin. Lisäksi säädetään yksityiskohtaisesti kierrätyskeskuksen akkreditoinnin hakemisesta ja siihen liittyvästä menettelystä.⁵⁷⁵

3.4

Jätteiden käyttö sekundäärisenä raaka-aineena

Flanderissa on annettu erityissäännöksiä jätteiden käytöstä sekundäärisenä raaka-aineena (ks. jätelain 11 art.). Materiaalien laatua voidaan valvoa sertifiointijärjestelmällä. Sekundäärisiksi raaka-aineiksi kelpuutettavat jätteet luetteloidaan, jos ne täyttävät tietyt koostumukseen ja/tai käyttöön liittyvät edellytykset. Tarkoituksena on varmistaa, että jätteiden käyttö tapahtuu ilman vaaraa ihmisten terveydelle, haitallisia vaikutuksia ympäristölle ja etenkin ilman

- vesille, ilmalle, maalle, eläimistölle ja kasvistolle kohdistuvia riskejä
- häiritsevän melun tai hajun aiheuttamista
- luonnonympäristön kauneuden tai maiseman vahingoittamista.

Kyse on siis yhdestä jätteen ja tuotteen väliseen rajanvetoon liittyvästä kysymyksestä. Jätelaissa raja on määritelty siten, että sekundääriseksi raaka-aineeksi hyväksyttäviä jätteitä ei enää pidetä jätteinä, kun ne on toimitettu käyttäjälle, jolla on tarvittavat luvat ja/tai joka täyttää edellä kuvatut jätteiden käyttöä sekundäärisenä raaka-aineena koskevat edellytykset.

VLAREA –asetuksen liitteestä 4.1 löytyy luettelo⁵⁷⁶ jätteistä, joiden käyttö sekundäärisenä raaka-aineena voi tulla kyseeseen muiden edellytysten täytyessä. Asetuksen 4.1.1 artiklan mukaan jäte ei ole jätettä vaan sekundääristä raaka-ainetta täyttäessään erikseen asetetut vaatimukset. Vaatimusten on täytyttävä sellaisenaan kunkin jätteen kohdalla ilman, että niiden täyttäminen edellyttää eri jättemateriaalien

⁵⁷⁴ Sähkö- ja elektroniikkaromun keräykseen ja käsittelyyn liittyvistä muista kysymyksistä ks. tarkemmin esim. VLAREA –asetuksen 3.5.1.-3.5.7 art.

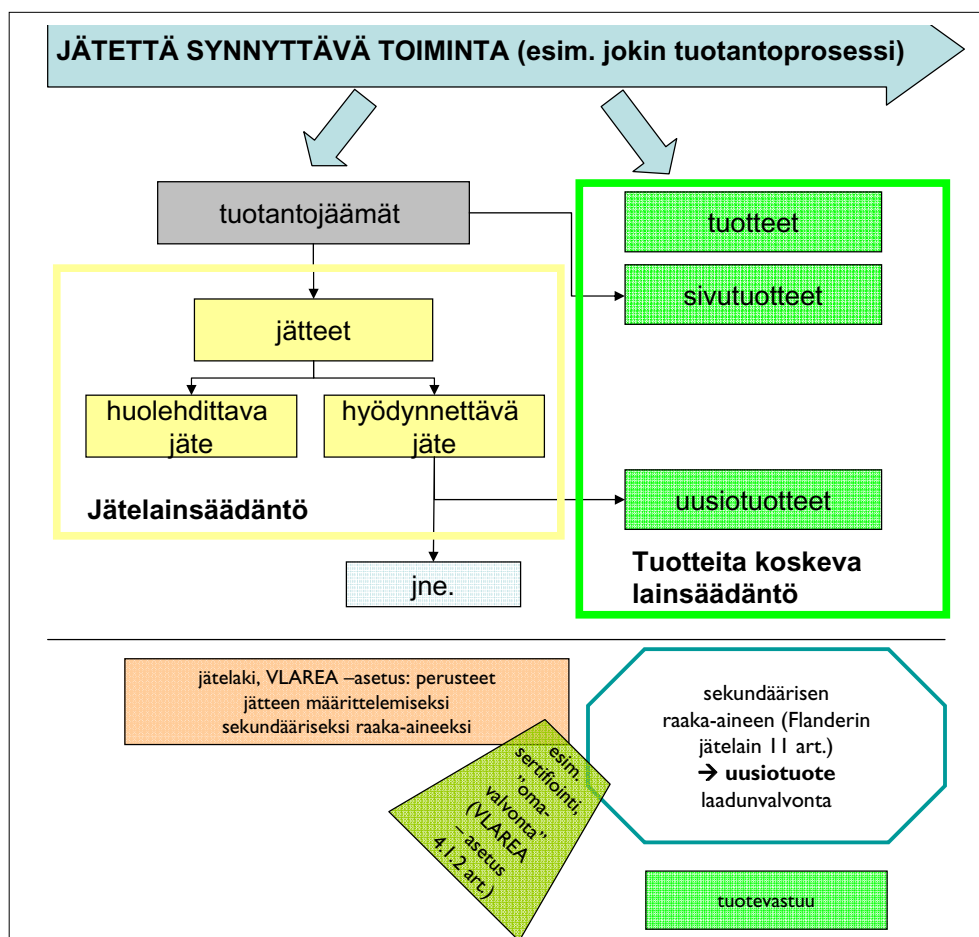
⁵⁷⁵ Ks. tarkemmin VLAREA –asetuksen 3.5.2 art.

⁵⁷⁶ Liitteen englanninkielinen käännös on selvityksen liitteenä.

sekoittamista keskenään. Liitteen 4.1 luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan siihen voidaan hakemuksesta sallia laajennuksia, kun kyse on ravinteisiin, maanparannusaineisiin, rakennusmateriaaleihin tai maa-aineksiin liittyvästä käytöstä. Lisäksi jätteitä voidaan tietyin edellytyksin käyttää sekundäärisenä raaka-aineena maaperän kunnostushankkeissa.

Sekundääristen raaka-aineiden laatua valvotaan monin tavoin, ja niihin sovelletaan myös tuotevastuusääntelyä. Markkinoitaessa jätettä sekundäärisenä raaka-aineena jätteen haltija vastaa sen (VLAREA –asetuksen 4.1.1 artiklassa määritellystä) laadusta ja on velvollinen ilmoittamaan välittömästi OVAM:lle, jos voidaan katsoa, että jokin erä mahdollisesti sekundääriseksi raaka-aineeksi katsottavasta materiaalista ei enää voi tulla harkittavaksi tätä käyttöä varten. Lisäksi jätteistä, joita käytetään sekundäärisinä raaka-aineina, otetaan vähintään kerran vuodessa näytteet ja analysoidaan. (Ks. tarkemmin VLAREA –asetuksen 4.1.2 art.)

VLAREA –asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti sekundääristen raaka-aineiden koostumuksesta ja käytöstä eri tarkoituksia varten eli ravinteina tai maanparannusaineina, rakennusmateriaaleina, maa-aineksina ja rehuna. Lisäksi säädetään tarkemmin tietyissä tapauksissa edellytettävästä sertifikaatista ja sitä koskevasta hakumenettelystä.



Kuva 3.

Esimerkki: Biojätteet sekundäärisenä raaka-aineena

Kaatopaikkadirektiivin 2 artiklan mukaan biohajoavalla jätteellä tarkoitetaan jätettä, joka voi hajota anaerobisesti tai aerobisesti, kuten elintarvike- ja puutarhajätteet sekä paperi ja kartonki. Erillistä ”yhdyskuntajätteisiin luettavan biojätteen” määritelmää ei direktiivissä ole, mutta sillä tarkoitetaan seuraavassa sekä kaatopaikkadirektiivin yhdyskuntajätteen että biojätteen määritelmät täyttävää jätettä. Flanderissa yli 80 % yhdyskuntajätteisiin luettavista biojätteistä (biodegradable municipal waste (BMW)) oli onnistuttu ohjaamaan muualle kuin kaatopaikoille jo vuonna 2002. Alueella on siis selkeästi ylitetty kaatopaikkadirektiivissä asetetut kaatopaikoille sijoitettavan biojätteen määrälliset vähentämistavoitteet.⁵⁷⁷

Kaikesta Flanderissa syntyneestä yhdyskuntajätteestä noin puolet on biojätettä (tieto vuodelta 2002), joten sitä koskevat jättepoliittiset ratkaisut ovat merkittävässä roolissa yhdyskuntajätehuollon tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Jätehuoltosuunnitelmien tasolla kotitalousjätehuoltoa koskeva suunnittelu liittyy siten kiinteästi muun muassa juuri biojätteitä koskeviin vastaaviin suunnitelmiin.⁵⁷⁸ Yhdyskuntajätteisiin luettavan biojätteen suhteen käytettyjä ohjauskeinoja ovat:⁵⁷⁹

- kielto sijoittaa kaatopaikoille tiettyjä jätteitä
- kielto polttaa tiettyjä jätteitä
- jätteiden erilliskeräys
- kompostoinnin lisääminen

Vuonna 1992 Flanderissa perustettiin kompostointiyhdistys VLACO (Flemish Compost Association), joka on yleishyödyllinen, itsenäisesti toimiva järjestö. Se yhdistää biojätteen⁵⁸⁰ ehkäisyyn, keräilyyn ja käsittelyyn liittyviä toimintoja harjoittavat sidosryhmät (OVAM, kompostintuottajat, kunnat ja kuntien yhteenliittymät). VLACO:n kaksi päätehtävää ovat kompostoidun materiaalin laadunvalvonta ja markkinointi. Laadun takaamiseksi luotiin erityinen laadunvarmistusjärjestelmä (QAS – quality assurance system), joka on pakollinen kaikille Flanderin kompostointi- ja mädätyslaitoksille (composting and digestion plants).⁵⁸¹

Laadunvarmistusjärjestelmään liittyy sertifiointi, jonka avulla osoitetaan, että kompostoinnista syntynyt materiaali on tuotettu erikseen määritellyt kriteerit ja jätelainsäädännön vaatimukset täyttävällä tavalla. Ilman sertifikaattia käsiteltyä biojätettä ei voida käyttää sekundäärisenä materiaalina. Sertifiointijärjestelmää valvotaan säännöllisillä tarkastuksilla ja tuotenäytteillä. Kompostoinnin kautta biojätteestä tulee siis tuote, jonka koostumukseen vaikuttaa suuri määrä eri tekijöitä. VLACO:n laadunvarmistusjärjestelmän tärkeimmät näkökohdat ovat:

- a. tarkka hyväksymismenettely
(Esimerkiksi vain erikseen kerätty biojäte hyväksytään. Biojätelaitokset ja kunnat/kuntien yhteenliittymät tekevät käsittelysopimuksia, jotka takaavat vastaanotettavan jätteen laadun.)
- b. prosessien hallinnointi ISO-standardien mukaisesti

⁵⁷⁷ KOM(2005) 105 lopullinen, s. 3. Crowe 2002, s. 6 ja 11.

⁵⁷⁸ Crowe 2002, s. 40; Ks. OVAM 2007, s. 8.

⁵⁷⁹ Crowe 2002, s. 39.

⁵⁸⁰ OVAM 2008, s. 7-8: Flanderissa jätelainsäädäntö tuntee kolmen tyyppistä biojätettä:

1. green waste: separately collected compostable organic waste from private gardens, sport pitches, landscaping, parks, verge grass cutting, ...

2. VFG waste: separately collected Vegetable, Fruit and Garden waste from private households.

3. industrial organic waste including industrial sludge.

⁵⁸¹ OVAM 2008, s. 11-12, jossa myös tarkemmin laadunvarmistusjärjestelmän periaatteista.

- c. lopputuotteen laadunvalvonta
- d. lopputuotteiden käytön perusteltavuus

Laatua valvotaan myös Belgian liittovaltion tuotevalvontaa koskevan lainsäädännön kautta, jolla on liittymäkohtia VLACO:n valvontajärjestelmään.⁵⁸² Tuotevaatimuksista säädetään yksityiskohtaisesti myös Flanderin jätteitä koskevassa VLAREA-asetuksessa.

⁵⁸² Ks. tarkemmin OVAM 2008, s. 12-14 ja 17.

4 Yleiset säännökset jätehuollosta ja jätteiden loppukäsittelystä

4.1

Jätehuollon järjestämistä koskeva lainsäädäntö

Jätehuoltoa ja jätteiden loppukäsittelyä koskevassa jätelain IV luvussa on kielto hylätä jätteitä tai järjestää niiden jätehuolto vastoin jätelakia ja sitä täytäntöönpanevia päätöksiä (art. 12). Yleisten huolehtimisvelvollisuuksien tyyppisistä velvoitteista säädetään 13 artiklassa. Lukuun on sisällytetty myös lupa- ja ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset. Ympäristöluvasta ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään erikseen omassa laissaan,⁵⁸³ mutta jätelaissa on esimerkiksi määriteltä, mitä lupa erityisesti koskee (esim. jätteiden laatu ja määrä, tekniset vaatimukset, käsittelytapa) (14 art.). Jätteiden keräystä, kuljetusta ja käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä tarkennetaan VLAREA –asetuksen viidennessä luvussa.⁵⁸⁴

Ympäristölupalain 3 artiklan mukaan ihmisille ja ympäristölle haittaa aiheuttavat toiminnot luokitellaan kolmeen ryhmään (luokkiin 1-3) niihin liittyvien ympäristövaikutusten luonteen ja merkittävyyden perusteella. Toiminnolla (installation) tarkoitetaan esimerkiksi tehtaita, työskentelypaikkoja, varastointitiloja, koneita ja toimintaa, jotka on sisällytetty Flanderin hallituksen laatimaan luetteloon (ks. tarkemmin ympäristölupalain 2 ja 3 art.). Luettelo ympäristölupa- ja ilmoitusvelvollisista toiminnoista on sisällytetty ympäristölupalakiin liittyvän VLAREM I –asetuksen liitteeseen I.

Jätteiden loppukäsittely edellyttää ympäristöluvan, minkä lisäksi jätelain 14 artiklassa todetaan erikseen, että jätteiden hyödyntäminen on ympäristölupalain mukaista luvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa.⁵⁸⁵ Lupamenettelystä säädetään ympäristölupalain toisessa luvussa. Ensimmäisen luokan toimintoja koskeva lupapäätös on tehtävä neljässä kuukaudessa ja toisen luokan kolmessa kuukaudessa. Myös lupaviranomainen on eri lupatyypistä riippuen (9 art.).

Ympäristölupalakiin liittyvässä toisessa asetuksessa (jäljempänä VLAREM II –asetus) kuvataan muun muassa eri toiminnoille asetettuja yleisiä vaatimuksia (osa 4: General Environmental conditions for classified establishments). Esimerkiksi tiettyihin jätehuoltotoimiin liittyen artiklassa 4.1.6.2 kuvataan EU:n jätehierarkiaa toteuttavasti

⁵⁸³ Decree of 28 June 1985 concerning the environmental licence (jäljempänä ympäristölupalaki), johon liittyvät Order of the Flemish Government of 6 February 1991 concerning Environmental Licences (jäljempänä VLAREM I) / Appendix (VLAREM I), Order of the Flemish Government of 1 June 1995 concerning General and Sectoral provisions relating to Environmental Safety (jäljempänä VLAREM II) / Appendix (VLAREM II).

⁵⁸⁴ Eräiden luvun säännösten soveltamisalaa on rajoitettu siltä osin kuin kyse on eläinjätteestä (art. 5.1.0.); Kotitalousjätteiden osalta ks. tarkemmin jäljempänä selvityksen luku 5.

⁵⁸⁵ Suora linkki VLAREM I –asetuksen liitteen I englanninkieliseen käännökseen: http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/Vlarem1-Appendix1.Htm , (viittauspäivä 14.5.2008); Ks. myös Environmental Law Syllabus, s. 125; jätelain 14 art.

jätteiden käsittelytapojen valintakriteereitä.⁵⁸⁶ VLAREM II –asetuksessa määritellään lisäksi sektorikohtaiset vaatimukset eri jätteenkäsittelytoimille.⁵⁸⁷

4.2

Kaatopaikkoja ja jätteenpoltttoa koskevat kiellot

Yleisesti ottaen Flanderissa suhtaudutaan jätteenpolttoon jätteiden loppukäsittelymiseksi ja uusiutuvan energian tuottamiseksi myönteisemmin kuin esimerkiksi Suomessa. Flanderin jättepolitiikan yhtenä linjauksena on suosia jätteenpoltttoa aina, kun se on vaihtoehto jätteiden sijoittamiselle kaatopaikoille. Näin ollen vain jätettä, joka ei ole hyödynnettävissä sen enempää aineena kuin energianakaan, voidaan ohjata kaatopaikoille. Jätteenpoltttoa käytetään uusiutuvan energian tuottamiseksi, mutta EU:n jätehierarkian mukaisesti jätteet pyritään pääsääntöisesti hyödyntämään aineena/materiaalina (ks. poikkeuksista jäljempänä). Sekalaista (lajittelematonta) kotitalousjätettä, josta ei ole erotettu hyödynnettäväksi kelpaavia jätteitä, ei siis voida ohjata suoraan loppukäsitteltäväksi (VLAREA –asetuksen 5.4.1-5.4.2 art.).

Kaatopaikoille sijoittamista ja jätteenpoltttoa rajoittavista yleisistä kielloista säädetään VLAREA –asetuksen 5.4.1-3 artikloissa.⁵⁸⁸ Flanderin ministeri voi perustellusta syystä sallia kieltoja koskevia poikkeuksia, joiden voimassaolo voi korkeintaan olla kaksi vuotta. Poikkeus voidaan myöntää kaatopaikkatoimintaa tai jätteenpoltttoa harjoittavan toiminnanharjoittajan kirjallisesta hakemuksesta. Hakemuksessa poikkeamistarvetta on perusteltava teknisin syin, kuten jätevirtojen luonteella ja määrillä sekä käytössä olevalla jätteiden loppukäsittelykapasiteetilla.⁵⁸⁹

VLAREA –asetuksen mukaan kaatopaikoille ei saa sijoittaa

1. lajittelematonta kotitalous- ja teollisuusjätettä
2. hyödyntämistä varten lajiteltuna kerättyjä jätteitä
3. jätteitä, joiden hyödyntäminen on harkittavissa niiden luonteen, määrän ja tasalaatuisuuden johdosta
4. kotitalousjätteiden tai niihin rinnastettavien teollisuusjätteiden lajittelusta ylijääneitä, helposti syttyviä jakeita
5. vanhoja ja vanhentuneita lääkkeitä

Flanderin alueella sijaitsevilla laitoksissa ei saa myöskään polttaa lajittelemattomia teollisuus- tai kotitalousjätteitä. Kiellettyä on myös polttaa lajiteltuna kerättyjä jätevirtoja, joiden kierrättäminen materiaalina on harkittavissa. Tästä on kuitenkin tehty merkittävä poikkeus, jonka mukaan se ei koske seuraavien jätteiden poltttoa uusiutuvan energian aikaansaamiseksi, kun näiden jätteiden lämpöarvo on > 11,500 kJ/kg:

1. maa- ja metsätaloudesta peräisin oleva kasvijäte
2. ruokateollisuudesta peräisin oleva kasvijäte
3. kuitupitoinen kasvijäte, joka on peräisin raajan sellun ja paperin tuotannon lajittelusta, seulonnasta ja pesemisestä
4. puujäte
5. korkkijäte

⁵⁸⁶ VLAREA II –asetuksen yleisistä jätteiden käsittelyyn liittyvistä vaatimuksista ks. kohta 4.1.6; linkki englanninkieliseen käännökseen: http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/vlarem2-part4.htm, (viittauspäivä 15.5.2008).

⁵⁸⁷ VLAREM II –asetuksen viides osa: http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/vlarem2-part5.htm, (viittauspäivä 15.5.2008).

⁵⁸⁸ Ks. siirtymä- ja voimaantulosäännöksiä VLAREA –asetuksen X luku.

⁵⁸⁹ Ks. tarkemmin VLAREA –asetuksen 5.4.3 art.

Laitokset, joissa käsitellään ainoastaan näitä jätteitä, eivät myöskään kuulu jätteenpolttodirektiivin soveltamisalaan (2 art.).

4.3

Jätteisiin liittyvien tietojen rekisteröinneistä ja raportoinnista

Jätehuoltotehtäviä harjoittavien luonnollisten ja oikeushenkilöiden ammattitaitoa, maksukykyä ja kunniallisuutta (morality) valvotaan laillistamismenettelyn ja rekisteröinnin kautta, mitä ei kuitenkaan sovelleta kuntien ovelta ovelle tapahtuvaan jätteiden keräykseen. Kaikkien jätehuoltoon osallistuvien luonnollisten ja oikeushenkilöiden on pidettävä jätteiden määrää, luonnetta, alkuperää ja soveltuvien osien käyttöä, keräämistä, kuljetustapaa ja kerättyjen, kuljetettujen, loppukäsitteltyjen tai hyödynnettyjen jätteiden prosessointia koskevaa jäterekisteriä.⁵⁹⁰

Lisäksi jätelain 14 artiklan 8 §:n mukaan luonnolliset ja oikeushenkilöt, jotka hoitavat artiklan 1-2 tai 6 §:ssä määritellyjä jätehuoltotehtäviä⁵⁹¹ ovat velvollisia raporttoimaan tiettyjä kerättyihin, loppukäsitteltyihin tai hyödynnettyihin jätteisiin liittyviä Flanderin hallituksen määrittämiä tietoja OVAM:lle. Hallitus voi asettaa raportointivelvollisuuden myös jätteenkuljetukseen osallistuville tahoille.

Jätteisiin liittyvien tietojen rekisteröinneistä ja raportoinnista säädetään tarkemmin VLAREA -asetuksen VI luvussa. Luvussa tarkoitettut tiedot kootaan erityiseen jätetietokantaan (databank voor afvalstoffen). Jätteisiin liittyviä tietoja ovat velvollisia keräämään (ks. art. 6.1.1.-6.1.3)

1. jätteiden kuljettajat
2. jätteiden käsittelylaitokset
3. teollisuusjätteiden tuottajat
4. kunnat ja kuntien yhteenliittymät, jotka vastaavat jätehuollosta

Luvun 6.2.1. artiklassa säädetään teollisuusjätteiden tuottajien ja artiklassa 6.2.2. jätteiden kuljettajien ylläpitämän jäterekisterin sisältö- ja päivitysvaatimuksista. Artiklassa 6.2.3. säädetään puolestaan jätehuoltotehtävistä vastaavien paikallisviranomaisten tai kuntien yhteenliittymien velvollisuudesta ylläpitää jäterekisteriä, johon on sisällytettävä niiden keräämiin (tai niiden määräyksestä kerättyihin) jätteisiin liittyen kuntakohtaiset tiedot muun muassa jätteiden määrästä, luonteesta ja koostumuksesta, käsittelymenetelmistä (esim. kaatopaikalle sijoittamisesta, poltosta, kierrätyksestä, käytöstä sekundäärisenä raaka-aineena) sekä jätteen vastaanottajasta (ellei jätettä käytetä sekundäärisenä raaka-aineena). Samassa yhteydessä säädetään myös esimerkiksi jäterekisterin pitämisestä ajan tasalla. (Ks. tarkemmin art. 6.2.3). Jätteen käsittelijän jäterekisterivelvollisuuksista säädetään vielä erikseen artiklassa 6.2.4., josta voidaan kuitenkin poiketa ympäristöluvalla. Kaikkia 6.2.1-6.2.4 artikloissa tarkoitettuja rekistereitä on säilytettävä viisi vuotta (art. 6.2.5).

Kotitalousjätteiden osalta VLAREA -asetuksen artiklassa 6.3.2.1. säädetään, että kunnan viranomaisten on toimitettava vuosittain OVAM:lle raportti niiden edellisen kalenterivuoden aikana keräämistä tai niiden määräyksestä kerättyistä kotitalousjätteistä. Raportointivelvollisuus kattaa myös kotitalousjätteisiin verrattavat teollisuusjätteet. Raportti laaditaan edellä kuvatuksi 6.2.3 § 1 artiklan mukaisen jäterekisterin pohjalta (ks. tarkemmin art. 6.3.2.1-6.3.2.2.).⁵⁹²

⁵⁹⁰ Ks. tarkemmin jätelain 14 art.

⁵⁹¹ 1§: ympäristölupavelvollisuus, 2 §: laillistamismenettely, 6 §: jätteiden hyödyntäminen (*recovery*) edellyttää ympäristölupaa koskevan lain mukaista lupaa tai ilmoituksen tekemistä.

⁵⁹² Teollisuusjätteiden osalta ks. VLAREA -asetuksen art. 6.3.1.1.-6.3.1.3.; VLAREA -asetuksen art. 6.4.1-6.5.2. koskevat jätteiden kuljetuksia ja maahantuontia.

5 Jätetyyppikohtaisesta sääntelystä

5.1

Kotitalousjätehuollon vastuut ja järjestäminen

Flanderin alue (OVAM), provinssit, kuntien yhteenliittymät, kunnat ja yksityinen sektori hoitavat jätelaissa asetettuja kotitalousjätteisiin liittyviä jätehuoltotehtäviä kotitalousjätehuoltoa koskevan toimeenpanosuunnitelman puitteissa. Vastuu jätehuollon käytännön järjestämisestä kuuluu kunnille. Kunnat voivat hoitaa tehtäviä yksin tai kuntien yhteenliittymien puitteissa, minkä lisäksi sekä kunnat että kuntien yhteenliittymät voivat halutessaan ulkoistaa merkittävänkin määrän jätehuollon tehtävien hoidostaan.⁵⁹³

Käytännössä kunnat ja niiden yhteenliittymät voivat vapaasti järjestää jätehuollon hyvinkin eri tavoin ja hoitaa jätehuoltotehtäviä joko itse, ulkoistaa ne tai sopia tehtävien hoidosta muulla tavoin. Tätä pidetään tärkeänä seikkana, joka mahdollistaa jatkuvan vertailun eri jätehuollon järjestämistapojen välillä. Kotitalousjättesuunnitelman valmisteluasiakirjan mukaan mahdollisuus järjestää paikallinen jätehuolto eri tavoin tullaan säilyttämään myös jatkossa. Jätehuolto voidaan siis järjestää siten, että:

- kuntien yhteenliittymille on siirretty jätehuoltovastuita rajoitetusti, ja kunnat hoitavat useita jätehuoltotehtäviä joko itse tai ulkoistavat ne
- kuntien yhteenliittymät vastaavat jätehuollosta kattavasti
 - jätehuoltotehtävät hoidetaan itse, ne ulkoistetaan lähes täysin tai ne hoidetaan osin itse ja osin ulkoistettuna
 - yksityisten toiminnanharjoittajien osallistuminen on yleensä sopimuksenvaraista
- kunnat hoitavat jätehuollon täysin itsenäisesti
- kunnat ulkoistavat lähes koko jätehuollon

Kuntien sopiessa yksityisen toiminnanharjoittajan kanssa jätepolitiikan toteutuksesta niillä säilyy vastuu kotitalousjätteiden keräämisestä ja käsittelystä sekä erilaisten jätehuolto-ohjelmien toimeenpanosta.⁵⁹⁴

Lisäksi provinssilla on eräitä kotitalousjätehuoltoon liittyviä tehtäviä. Provinssit vastaavat jätteiden loppukäsittelyn organisoinnista sekä kuntien ja kuntien yhteenliittymien toimien koordinoinnista siltä osin kuin ne panevat täytäntöön kotitalousjätehuollon toimeenpanosuunnitelmia (Flanderin jätelain 15(6) art.). Jos kunta tai provinssi ei täytä jätelakiin tai näihin (jätelain 35 artiklassa tarkoitettuihin) suunnitelmiin sisältyviä velvoitteita Flanderin hallituksen määrittämän ajanjakson kuluessa ja tämän seurauksena aiheutuu yleiseen etuun kohdistuvaa vahinkoa, hallitus voi

⁵⁹³ Ks. Flanderin jätelain 15 ja 16 artiklat.

⁵⁹⁴ OVAM 2007, s. 40-41.

ottaa hoitaakseen kunnan tai provinssin velvollisuudet. Kunta tai provinssi vastaa kuitenkin velvollisuuksien täyttämistä aiheutuvista kustannuksista.⁵⁹⁵

5.1.1

Kotitalousjätteiden hyödyntämisen ja loppukäsittelyn järjestämisestä

Jätelain jätehuoltoa ja jätteiden loppukäsittelyä koskevan IV luvun toinen osa koskee kotitalousjätteitä. Lähtökohtana on, että kunnan on varmistettava, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai muuten, että kotitalousjätteiden synty mahdollisimman pitkälle ehkäistään tai jätteet käytetään uudelleen, kerätään säännöllisin väliajoin tai kerätään muutoin ja käsitellään.⁵⁹⁶ Jätelaissa määritellään myös provinssien rooli kotitalousjätehuollossa sekä kotitalousjätehuoltoa koskevien toimeenpanosuunnitelmien asema jätehuollon ohjauksessa. Kotitalousjätteiden keräämisestä säädetään lisäksi kunnallisissa säädöksissä (jätelain 15 art.). VLAREA –asetus täydentää merkittävällä tavalla jätelain kotitalousjätteitä koskevaa sääntelyä.

Suuri määrä kotitalouksien synnyttämästä jätteestä kerätään lajiteltuna. Flanderin hallitus päättää, mitkä hyödynnettäväksi tai loppukäsiteltäväksi ohjattavat jätteet ovat erilliskeräyksen piirissä. Kunnat ja kuntien yhteenliittymät voivat tehdä OVAM:n kanssa sopimuksia jätteiden erillis- tai yleisen keräyksen järjestämisen edistämiseksi tai valvonnasta. Flanderin hallitus voi, voimassaolevan budjetin puitteissa, myöntää kunnille ja kuntien yhteenliittymille taloudellista tukea keräyksen kustannusten kattamiseksi. Kustannukset katetaan erityisestä rahastosta (Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur / Prevention and Remediation Fund for the Environment and Nature).⁵⁹⁷

VLAREA -asetuksen mukaan vähintään seuraavat kotitalousjätteet on lajiteltava ja pidettävä erillään jätteenkeräyksessä: (ks. jätelain 16(1) sekä VLAREA 5.2.1.1 ja 5.5.2 art.)

1. vaarallinen kotitalousjäte
2. lasijäte
3. paperi- ja pahvijäte
4. käytöstä poistetut suurikokoiset esineet lajittelua, uudelleenkäyttöä tai kierrätystä varten
5. kasvijäte
6. tekstiilijätteet
7. sähkö- ja elektroniikkaromu
8. rengasjäte
9. rakennus- ja purkujätteiden kiviperäiset osat

Lisäksi puu- ja metallijätteet on lajiteltava sekä pidettävä erillään keräyksessä tai myöhemmässä lajittelussa.

Kaikkien teollisuusjätteiden suhteen sovelletaan aiheuttamisperiaatteita, ja VLAREA-asetuksen mukaan pientenkin elinkeinonharjoittajien on lajiteltava teollisuusjätteet lähteellä. Lajiteltujen teollisuusjätteiden keräämistä koskevassa toimeenpanosuunnitelmassa (Implementation plan on the segregated collection of industrial waste from small businesses (SME plan)) on asetettu edellytykset, joita sovelletaan paikallisviranomaisen suorittamaan teollisuusjätteiden keräämiseen. Kuntien ja kuntien yhteenliittymien velvollisuuksista suhteessa kotitalousjätteisiin verrattavista teollisuusjätteistä säädetään VLAREA-asetuksessa. Jättemäärä, jonka toiminnanharjoittajat

⁵⁹⁵ Ks. tarkemmin jätelain 15(5) art.

⁵⁹⁶ Ks. tarkemmin jätelain 15 art.

⁵⁹⁷ Jätelain 16(3-4) art.

voivat jättää kerättäväksi paikallisviranomaisten järjestämille tai niiden puolesta toimiville tahoille on rajoitettu volyymin ja painon perusteella.⁵⁹⁸

Kunnat vastaavat myös kotitalousjätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä (ks. jätelain 16(2)),⁵⁹⁹ mutta vastuu jätteiden loppukäsittelyn organisoinnista siirrettiin vuoden 2007 lopussa provinssille. ”Vastuu loppukäsittelyn organisoinnista” tarkoittaa provinssien mahdollisuutta tietyissä tapauksissa velvoittaa kunnat toteuttamaan jätteiden loppukäsittelyyn liittyviä toimia jäljempänä esiteltävän kotitalousjätteitä koskevan toimeenpanosuunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Provinssit voivat myös joko kuntien/kuntien yhteenliittymien kanssa tehdystä sopimuksesta tai muuten (jos kunta/kuntien yhteenliittymä ei löydä kestävää ratkaisua jätteiden loppukäsittelyä varten) rakentaa ja operoida loppukäsittelylaitosta. Edellä kuvatuilla tavoilla pyritään varmistamaan, että paikallisviranomaiset täyttävät kotitalousjätteitä koskevan toimeenpanosuunnitelman tavoitteet.⁶⁰⁰

Jokaisessa provinssissa on ”provinciaalinen neuvottelukunta” (provinciaal overlegplatform), jonka puitteissa provinssit voivat toimia pro-aktiivisesti jätehuolto-ongelmien ehkäisemiseksi. Neuvottelukuntien jäseninä ovat kuntien yhteenliittymien, kuntien, provinssien ja Flanderin alueen edustajat. Kukin viranomaistaho (kuntien yhteenliittymä, kunta, provinssi, Flanderin alue) nimeää neuvottelukuntaan oman edustajansa. Provinssien toimivalta ei siis ole sidottu kuntien laiminlyönteihin, vaan neuvottelukunnan puitteissa voidaan pyrkiä löytämään ratkaisuja (jätelain 35 artiklassa tarkoitettujen) sektorikohtaisten jätehuoltosuunnitelmien noudattamiseksi. Neuvottelukunnassa provinssit voivat myös tehdä sitovia päätöksiä, mikäli yksimielisyyteen jossain kysymyksessä ei päästä. Jätelaissa neuvottelukuntien tehtäviksi nimetään:⁶⁰¹

1. paikallisviranomaisten ja provinssien välisen yhteistyön luominen, ensisijaisessa asemassa jätteiden synnyn ehkäisy ja jätteiden kierrätys
2. tietojenvaihto ja koordinaatio
3. hallinnoida kunnallista ja kuntien yhteenliittymien yhteistyötä silloin, kun jättepolitiikan tulokset ovat vähemmän hyviä
4. aloittaa tai tukea innovatiivisia hankkeita painottaen erityisesti sellaisia, jotka keskittyvät jätteiden ehkäisyyn ja kierrätykseen.

Flanderissa on myös erityinen ”kotitalousjätteitä ja niihin rinnastettavia teollisuusjätteitä koskeva neuvottelukunta” (Vlaams overlegplatform huishoudelijke afvalstoffen en vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen). Tietojenvaihdosta sen ja provinssialisten neuvottelukuntien kanssa säädetään jätelain 16quarter artiklassa. Flanderin kotitalousjätteitä ja niihin rinnastettavia teollisuusjätteitä koskeva neuvottelukunta vastaa jätelain 35 artiklassa tarkoitettujen kotitalousjätteitä koskevien suunnitelmien koordinimisesta, parantamistoimista ja valvonnasta. Toisin kuin provinssialisessa neuvottelukunnassa, sen jäseninä on myös muita kuin viranomaisia eli vähintään Flanderin alueen, provinssien, kuntien ja niiden yhteenliittymien, yritysten, kierrätyskeskusten (accredited recycled goods centre) ja sidosryhmien edustajat. Neuvottelukunnan tehtävänä on:⁶⁰²

⁵⁹⁸ Ks. tarkemmin OVAM 2007, s. 41.

⁵⁹⁹ Jätteiden hyödyntäminen (*recovery of waste*) ja loppukäsittely (*disposal of waste materials*) määritellään jätelain 2 art. 6 ja 7 kohdissa.

⁶⁰⁰ Ks. tarkemmin jätelain 16(6bis), jonka lopussa viitataan siihen, että kuntien ja provinssien toimien ei kuitenkaan tarvitse koskea kotitalousjätteisiin verrattavia teollisuusjätteitä.

⁶⁰¹ Ks. tarkemmin jätelain 16(6 ter ja 6 quater) art. sekä 16(6 quinquies) art., jossa säädetään Flanderin ympäristöministerille tehtävistä pyynnöistä.

⁶⁰² Ks. tarkemmin jätelain 16(6 sexes) art.

1. edistää ja kannustaa hallinnon eri tasojen, sidosryhmien, kierrätyskeskusten ja yritysten välistä yhteistyötä ja neuvottelua
2. vuosittain määrittää ensisijaisia toimia jätteiden ehkäisemiseen ja uudelleenkäyttämiseen sekä erilliskeräykseen ja loppukäsittelyyn liittyen (painopisteenä jätteiden ehkäisy ja kierrätys)
3. parantaa tilannetta sellaisissa kunnissa, kuntien yhteenliittymissä ja provinseissa, joissa jätepolitiikan tulokset ovat vähemmän hyviä
4. informoida Flanderin ympäristöministeriä jätelain 16(6quinquies) artiklan mukaisesti, jos kuntien, kuntien yhteenliittymien ja provinssien kesken ei saavuteta yhteisymmärrystä jätelain 35 artiklassa tarkoitettujen kotitalousjätteisiin liittyvien suunnitelmien toimeenpanemiseksi

Jätehuollon käytännön toteutuksesta vastaavat siis paikallisviranomaiset, jotka voivat hakea Flanderin hallitukselta taloudellista tukea jätelain 35 artiklassa tarkoitettujen jätehuoltosuunnitelmien täytäntöön panemiseksi (jätelain 16(7) art.).

5.1.2

Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015

Vuosille 2008-2015 laadittu ympäristövastuullista kotitalousjätehuoltoa koskeva toimeenpanosuunnitelma (jäljempänä kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015) hyväksyttiin joulukuussa 2007.⁶⁰³ Suunnitelma koskee kotitalouksien synnyttämän jätteen ehkäisyä, erilliskeräystä (lajiteltujen jätteiden keräystä) ja kierrättämistä ajanjaksolla 2008-2015 sekä jätteiden loppukäsittelyä vuoteen 2020 saakka. Jätteiden loppukäsittelyn osalta uusi suunnitelma koskee kotitalousjätteiden lisäksi eräitä näihin jätteisiin verrattavia elinkeinotoiminnassa syntyneitä jätteitä.⁶⁰⁴

Kotitalousjättesuunnitelman kautta Flanderi täyttää kotitalousjätteiden (ja loppukäsittelyn osalta näihin jätteisiin verrattavien elinkeinotoiminnassa syntyneiden jätteiden) osalta jätedirektiivin jätehuoltosuunnitelmia koskevat vaatimukset (7 art.). Lisäksi suunnitelmalla implementoidaan EU:n pakkausjätteitä⁶⁰⁵ koskevaa sääntelyä. Kansallisesti se perustuu Flanderin jätelakiin (ks. jätelain VI luku: sektorikohtaiset toimeenpanosuunnitelmat). Suunnitelma muodostaa viitekehyksen, jonka puitteissa Flanderin hallitus, kunnat, kuntien yhteenliittymät, yksityinen sektori ja kaikki asukkaat ovat velvollisia toimimaan lain täytäntöönpanemiseksi.⁶⁰⁶

Kuten johdannossa mainittiin, kotitalousjättesuunnitelmassa asetetut jätehuollon hierarkian mukaan painotetut tavoitteet muunnetaan määrällisiksi tavoitteiksi, jotka koskevat sekä jätteen synnyn ehkäisyä ja uudelleenkäyttöä että jätteiden erilliskeräystä ja loppukäsittelyä. Nämä pyritään käytännössä saavuttamaan erillisten toimintaohjelmien kautta.⁶⁰⁷ Kotitalousjättesuunnitelman jätehierarkialle perustuvat tavoitteet ovat (1) tuottaa mahdollisimman vähän jätettä, (2) palauttaa kierrätyksen kautta mahdollisimman suuri määrä jätteistä takaisin käyttöön ja siten vähentää loppukäsitteltävän jätteen määrää ja raaka-aineiden tarvetta sekä (3) hoitaa jätteiden loppukäsittely parhaimmalla mahdollisella tavalla.⁶⁰⁸

⁶⁰³ Suunnitelma on julkaistu Belgian virallisessa lehdessä Flanderin jätelain 36(5) artiklan mukaisesti; http://www.ovam.be/jahia/jahia/cache/bypass/pid/176?appid=39739_29&appparams=http%3A%2F%2Fwww.ovam.be%2FovamPublicationsWeb_myjahiasite%2FPublicaties&resetAppSession=true#field_39739, (viittauspäivä 19.3.2008). Ks. OVAM 2007, s. 11 ja 20, siitä, miten kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015 kytkeytyy yleisempiin Flanderin aluetta koskeviin ympäristösuunnitelmiin.

⁶⁰⁴ Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015.

⁶⁰⁵ Pakkausjätedirektiivi 94/62/EY.

⁶⁰⁶ Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015, s. 3; Flanderin jätelain 36(6) art.

⁶⁰⁷ Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015, s. 4; OVAM 2007, s. 20.

⁶⁰⁸ Ks. kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015, s. 5-6.

- Jätteen määrän vähentämisen näkökulmasta pyritään sekä edistämään ympäristövastuullisempia kulutustottumuksia että tuottamaan vähemmän jätettä, vaikka käytettävät materiaalit eivät määrällisesti vähentyisi. Vuositasolla tavoitteena on tuottaa jätettä korkeintaan saman verran kuin vuonna 2000 eli 560 kg/asukas.
- Loppukäsiteltävää jätettä (*residual waste*) tulisi tuottaa korkeintaan 150 kg/asukas (koko Flanderin tasolla). Kuntatasolla tämä tarkoittaa, että loppukäsiteltävää jätettä olisi vuoteen 2010 mennessä korkeintaan 180 kg/asukas (joidenkin kuntien osalta käytetään korjauskertoimia).
- jätteiden loppukäsittelyssä noudatetaan BAT-periaatteita.

Tavoitteiden saavuttamiseksi OVAM laati toimintaohjelmia, joiden koordinoimiseksi laadittiin yleinen toimintaohjelma.⁶⁰⁹

5.1.3

Jätehuoltomaksuista ja -veroista

Lähtökohtana siis on, että kunnat vastaavat yhdyskuntajätehuollon koko toteutuksesta ja siten myös kustantavat jätteiden keräyksen ja käsittelyn. Jätehuoltoa rahoitetaan⁶¹⁰

- erilaisilla maksuilla
 - esim. kotitalouksien roskapussimaksu, kaatopaikoille/polttoon ohjattavien jätteiden ja biojätteiden (*VFG waste = Vegetables, Fruit and Garden waste*) painoon perustuvat maksut
- erilaisilla veroilla
 - esim. kaatopaikoille/polttoon ohjattavien jätteiden vero ja/tai ympäristövero
- tuottajavastuuyhteisöjen toiminnalla
 - esim. sähkö- ja elektroniikkaromu, pakkaukset
 - ostaessaan tuotteen/pakkauksen myös kuluttajat osallistuvat jätehuoltokustannuksiin

Kunnilla on valtuus päättää perimiensä jätehuoltomaksujen ja -verojen määrästä. Käytännössä useat kunnat mitoittavat ne sellaisiksi, että kukin asukas kustantaa omien jätteidensä käsittelyn. Seurauksena on, että Flanderin alueella on suuri määrä erilaisia yhdyskuntajätteitä koskevia verojärjestelmiä ja maksuja. Suositusten avulla on pyritty standardointiin, ja tässä on osittain onnistuttu kuntien välisen yhteistyön kautta. Täydellinen standardointi ei kuitenkaan ole mahdollista, eikä sitä pidetä suositeltavanakaan. Esimerkiksi maaseutuvaltaisessa kunnassa jätteiden keräys toimii erilaisista lähtökohdista kuin kaupungissa, eikä esimerkiksi VGF-jätteitä (*VFG waste = Vegetables, Fruit and Garden waste*) kaikkialla kerätä erikseen. Juuri esimerkiksi erilaisista jätteiden keräysjärjestelmistä johtuen yhdyskuntajätehuollon kustannukset kotitalouksille vaihtelevat kunnasta toiseen.⁶¹¹

⁶⁰⁹ Kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015, s. 5; OVAM 2007, s. 37.

⁶¹⁰ OVAM 2004, s. 13.

⁶¹¹ OVAM 2004, s. 13-14, jossa myös viitataan siihen, että yksittäisen asukkaan on jätettävä omat jätteensä käsiteltäväksi omassa kunnassaan eli "jäteturismi" alhaisempien jätemaksujen perässä on kielletty. Lisäksi huomautetaan tarpeesta välttää liian korkeita jätehuoltomaksuja, jollaiset voivat johtaa kielteisiin seurauksiin kuten roskaamiseen.

Erityiset jätteet

Erityisten jätteiden jätehuollosta säädetään pääosin erityislainsäädännössä, joka täydentää jätelain jätehuoltoa ja jätteiden loppukäsittelyä koskevassa luvussa tarkoitettua yleistä sääntelyä (ks. ensimmäinen osa). Jätelain 14 artikla on tietynlainen Flanderin jätehuollon järjestämisen ”perussäännös”, josta voidaan erityislainsäädännössä poiketa, mikäli erityisten jätteiden tehokas loppukäsittely tai hyödyntäminen sitä edellyttää. Lisäksi erityisiä jätteitä koskee soveltuvin osin luvun kotitalous-, teollis-, vaarallisia ja eläinperäisiä jätteitä koskevat säännökset (3-6 osassa).⁶¹²

Erityisten jätteiden jätehuollosta säädetään tarkemmin VLAREA-asetuksessa. Monilta osin kyse on siitä, että tuottajilta edellytetään esimerkiksi jätehuoltosuunnitelmia jätteiden keräämiseksi ja käsittelemiseksi tietyin vaatimuksin. Sääntelyyn sisältyy myös eräitä yleiskieltoja (esimerkiksi kielto sijoittaa kaatopaikalle jäterenkaita). Siinä myös esimerkiksi määritellään, mitä jätteitä pidetään vaarallisina kotitalousjätteinä. Kaiken kaikkiaan erityissääntely on kuitenkin varsin epäyhtenäistä, ja riippuen jätela-keesta, se voi sisältää joko varsin yksityiskohtaisia velvoitteita tai rajoittua esimerkiksi juuri jätesuunnitelman laatimiseen.

VLAREA-asetukseen sisältyvä erityisiä jätteitä koskevan lainsäädännön kattamat jätteet:

- jätteet, jotka ovat peräisin moottoriajoneuvojen, -alusten, lentokoneiden ja niiden tarpeiston ylläpidosta, korjaamisesta tai hävittämisestä (5.5.1.1.-5.5.1.2. art.)
- kotitalouksien vaarallinen jäte (5.5.2.1-5.5.2.5. art.)
- sairaanhoidon jätteet (5.5.3.1-5.5.3.2. art.)
- romuajoneuvot (5.5.4.1-5.5.4.9. art.)
- sähkö- ja elektroniikkaromu (5.5.5.1.-5.5.5.3. art.)
- jäterenkaat (5.5.6.1. art.)
- jäteparistot ja jäte lyijyä sisältävistä käynnistysakuista (5.5.7.1.-5.5.7.2. art.)
- PCB (5.5.8.0.-5.5.8.10. art.)
- vaipat (5.5.9. art.)
- roskat (5.5.10. art.)
- laite- ja astiaromu, jotka sisältävät otsonia heikentäviä ainesosia tai fluorattuja kasvihuonekaasuja (5.5.11. art.)
- laivauksesta aiheutuva jäte (5.5.12.-5.5.20. art.)
- kyllästetyn puun jätteet (5.5.21. art.)
- lattiapäällystejäte (5.5.22. art.)

Esimerkiksi roskiin, vaippoihin, kyllästetyn puun jätteeseen ja lattiapäällystejätteen liittyen tuottajille asetetaan velvollisuus laatia jätesuunnitelma. Vaippojen tuottajien on tullut toimittaa OVAM:lle suunnitelma vaippojen keräämiseksi, uudelleenkäyttämiseksi, kierrättämiseksi ja käsittelemiseksi sekä sen rahoittamiseksi. Roskiin liittyvä jätehuoltosuunnitelma (sekä toimia koskeva raportointivelvollisuus) liittyy roskien joukosta yleisesti löytyviin roskiin (artiklan mukaiset velvollisuudet koskevat eräitä pakattavien kulutushyödykkeiden tuottajia (Producers [...] of packaged consumables). Kyllästetyn puun tuottajien jätesuunnittelovelvollisuus koskee tällaisen puujätteen keräyksen ja käsittelyn (energian talteenotolla) järjestämistä. Samoin lattiapäällysteiden tuottajien on laadittava suunnitelma tällaisen jätteen keräämisen ja käsittelyn järjestämiseksi.⁶¹³

⁶¹² Ks. tarkemmin jätelain 32 art.

⁶¹³ Ks. tarkemmin VLAREA-asetuksen 5.5.9.-5.5.10 ja 5.5.21.-5.5.22. artiklat.

Esimerkiksi sairaanhoidon jätteitä koskevan 5.5.3.1 artiklan mukaan nämä jätteet jaetaan vaaralliseen ja ei-vaaralliseen sairaanhoidon jätteisiin. Näistä ei-vaarallinen sairaanhoidon jäte on jätettä, josta ei aiheudu erityistä riskiä ja joka luonteensa puolesta on verrattavissa kotitalousjätteeseen. Ne kuitenkin eroavat kotitalousjätteistä koostumuksensa tai arvonsa puolesta. Kotitalousjätettä tai kotitalousjätteisiin luonteensa ja koostumuksensa puolesta rinnasteista teollisuusjätettä, johon sekoitetaan sairaanhoidon jätettä, pidetään myös (tapauksesta riippuen joko vaarallisena tai ei-vaarallisena) sairaanhoidon jätteenä ja jäte on käsiteltävä tämän mukaisesti. Sairaanhoidon jätteen määritelmää tarkennetaan VLAREA-asetuksen liitteeseen sijoitettussa luettelossa. Lisäksi VLAREA-asetuksessa tarkennetaan eräitä näihin jätteisiin liittyviä, esimerkiksi lajittelua koskevia velvoitteita.⁶¹⁴

5.3

Teollisuusjätteet

Jätelain 3(2) artiklan mukaan teollisuusjätteitä (bedrijfsaafvalstoffen) ovat teollisesta, käsityöläis- tai tieteellisestä toiminnasta syntyvä jäte sekä jäte, jota Flanderin hallituksen päätöksessä pidetään tätä vastaavana. VLAREA-asetuksessa erottelua tarkennetaan toteamalla, että kaikki jätteet, jotka eivät ole kotitalousjätteitä, rinnastetaan teollisuusjätteisiin (2.1.1 art.). Teollisuusjätteiden jätehuoltovastuista säädetään jätelain 17-21 artikloissa.

Teollisuusjätteiden tuottajien on järjestettävä omalla kustannuksellaan jätteiden hyödyntäminen tai loppukäsittely (19 art.). "Tuottaja" määritellään jätelain 2 artiklassa; jokainen luonnollinen tai oikeushenkilö, jonka toiminnoista on syntynyt jätettä ja/tai jokainen luonnollinen tai oikeushenkilö, jonka suorittamasta esikäsittelystä, sekoittamisesta tai muista prosesseista on seurannut jätteiden luonteen tai koostumuksen muutos.

Jätteiden tuottajien on ylläpidettävä jäterekisteriä, johon sisällytetään tiedot jätteiden luonteesta, alkuperästä, koostumuksesta, määrästä, käytöstä ja hyödyntämistavasta tai loppukäsittelystä. Jätehuoltoon liittyy myös vuosittainen raportointivelvollisuus. Tuottajat voidaan vapauttaa rekisteröinti- ja raportointivelvollisuudesta jätteiden vähäisen määrän tai vähäisen haitallisuuden perusteella.⁶¹⁵ Jos jätteiden hyödyntäminen tai tehokas loppukäsittely sitä edellyttää, eri jätevirrat on kerättävä erikseen sekä varastoitava ja identifioitava asianmukaisella tavalla (18 art.).

Teollisuusjätteet saadaan loppukäsittää tai hyödyntää vain jätelain 20 artiklassa yksilöidyillä tavoilla:

1. laitoksissa, joista jätteet ovat peräisin noudattaen jätelain 14 artiklassa tarkoitettua ympäristölupaa tai muita sovellettavia vaatimuksia
2. toimittamalla ne luonnolliselle tai oikeushenkilölle, jolla on jätteiden loppukäsittelyä tai hyödyntämistä varten tarvittava lupa (eli jätelain 14 art. 1 tai 6 §:ssä tarkoitettu ympäristölupa), noudattanut raportointivelvollisuuksia (jätelain 14(6) art.) tai joka on käynyt läpi hyväksymismenettelyn (jätelain 14(2) art.)
 - Jätelain 21 artiklassa tarkennetaan teollisuusjätteiden toimittamisen yhteydessä vaadittavasta kuittauksesta, jonka on sisällettävä toimittamispäivä, toimittaja ja vastaanottaja sekä toimitettavien jätteiden luonne, lähde, koostumus ja määrä (ks. tarkemmin 21 art.)
3. sekundäärinenä raaka-aineena jätelain 11 artiklan mukaisesti

⁶¹⁴ Ks. tarkemmin VLAREA-asetuksen 5.5.3.1 artikla.

⁶¹⁵ Tarkemmin jätelain 17 art.

4. toimittamalla ne luonnolliselle tai oikeushenkilölle, joka on toisella alueella tai toisessa maassa ja joka voi suorittaa seuraavia toimia siellä sovellettavaksi tulevan jätelainsäädännön mukaisesti:
- loppukäsittellä jätteet siltä osin kuin sellaista merkittävästi lähempänä sijaitsevaa loppukäsittelylaitosta ei ole, joka voisi käsitellä jätteet sopivalla tavalla vastaavissa olosuhteissa tai
 - hyödyntää jätteet.

6 Yhteenvedo ja johtopäätöksiä

Selvityksessä on pyritty luomaan kokonaiskuva Belgian Flanderin alueen jätelainsäädännön lähtökohdista, taustasta, pääasiallisista rakenteellisista ratkaisuksista ja toimintaperiaatteista. Lainsäädännön sisällöllisessä tarkastelussa on painotettu yhdyskuntajätehuoltoon liittyviä kysymyksiä. Tarkastelun kohteena on ollut Flanderin aluetason jätelainsäädäntö, jossa luodaan jätepolitiikan toteutuksen puitteet ja määritellään keskeisimmiltä osin jätehuollon vastuunjako ja käytännön toteutuksen välineet.

Flanderin jätepoliittisesta ja -oikeudellisesta ohjauksesta vastaa pääosin jätehuollosta ja maaperän kunnostamisesta vastaava viranomaistaho OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest, englanniksi Public Waste Agency of Flanders). Jätepoliittisten tavoitteiden ja jätelainsäädännön täytäntöönpanossa hyödynnetään merkittävässä määrin sektorikohtaisia jätehuoltosuunnitelmia. Esimerkiksi Flanderin alue (OVAM), provinssit, kuntien yhteenliittymät, kunnat ja yksityinen sektori hoitavat jätelainsäädännössä asetettuja kotitalousjätteisiin liittyviä jätehuoltotehtäviä kotitalousjätehuoltoa koskevan toimeenpanosuunnitelman (2008-2015) puitteissa. Jätehuollon toimivuutta tukevat provinsiaaliset neuvottelukunnat, minkä lisäksi Flanderissa on erityinen kotitalousjätteitä ja niihin rinnastettavia teollisuusjätteitä koskeva neuvottelukunta. Neuvottelukunnat edistävät hallinnon eri tasojen ja jätealan toimijoiden yhteistyötä sekä tukevat jätepoliittisten tavoitteiden täytäntöönpanoa.

Flanderin jätelainsäädännön kannalta keskeisimmät säädökset ovat jätelaki ja VLAREA –asetus. Niissä säädetään yhtenäisesti kaikessa jätehuollossa noudatettavista periaatteista ja lähtökohdista, minkä lisäksi niihin on sisällytetty eriytettyä lainsäädäntöä kotitalousjätteistä ja –jätehuollosta (vastaavasti myös teollisuusjätteistä). Yleistä jätteen määritelmää tarkentavat siis erilliset kotitalous- ja teollisuusjätteen määritelmät. Nämä voidaan puolestaan edelleen luokitella erityisiin ja vaarallisiin jätteisiin. Jätelainsäädännön täytäntöönpanossa ja osittain sitä täydentävinä ”säädosinstrumentteina” käytetään jätehuoltosuunnitelmien ohella esimerkiksi ympäristösopimuksia.

Vastuu Flanderin kotitalousjätehuollon käytännön järjestämisestä kuuluu kunnille (vastuu jätteiden loppukäsittelyn organisoinnista on kuitenkin provinssilla). Paikallistason viranomaisille on myönnetty varsin paljon liikkumavaraa yhdyskuntajätehuollon käytännön toteutukseen liittyvissä kysymyksissä. Osa jätteistä kuuluu tuottajavastuuta toteuttavan vastaanottovelvollisuusjärjestelmän piiriin. Vastaanottovelvoitteiden perusteista säädetään jätelaissa, mutta sääntelyä tarkennetaan merkittävällä tavalla ja osin jätelajikohtaisesti VLAREA –asetuksessa. Flanderin hyvin laaja tuottajan vastuu on monesta muusta maasta poikkeava ratkaisu. Tuottajavastuun piirteitä on myös osassa erityisiä jätteitä koskevassa lainsäädännössä. Esimerkiksi roskiin, vaippoihin, kyllästetyn puun jätteeseen ja lattiapäällystejätteeseen liittyen tuottajille asetetaan velvollisuus laatia jätesuunnitelma. Tällaisen varsinaista tuottajavastuuta astetta lievemmän ”vastuujärjestelmän” etuina verrattuna siihen, ettei

sellaista olisi, on esimerkiksi tuottajien tietoisuus jätekuormituksen suuruudesta ja käytännön järjestämisen haasteista.

Käytännössä jätehuollon uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoitteita toteutetaan myös kierrätyskeskusverkoston kautta. Esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkaromun kierrätyskeskuksista säädetään yksityiskohtaisesti VLAREA -asetuksessa. Keskusten toiminta on varsin tarkoin säänneltyä toimintaa, johon on liitetty myös muita kuin ympäristöllisiä yleistä etua palvelevia toimintaperiaatteita (esim. työllistämiseen liittyviä tavoitteita). Kierrätystä ja uudelleenkäyttöä sekä materiaalitehokkuutta tukee lisäksi esimerkiksi järjestelmä, jolla tehostetaan jätteiden käyttämistä sekundääriseen raaka-aineena. Lainsäädäntöön on sisällytetty luettelo sekundäärisiksi raaka-aineiksi kelpuutettavista jätteistä (luettelo ei ole tyhjentävä), ja raaka-aineen laatua valvotaan monin tavoin.

Flanderin jätehuoltojärjestelmä on kokonaisuudessaan kehittynyt viimeisen vajaan 30 vuoden aikana. Flanderissa paikallistason viranomaisille on annettu melko paljon harkintavaltaa päättää jätehuollon toteutuksesta alueellaan, mikä osaltaan edistää joustavien ja kunkin alueen kannalta perustelluimpien jätehuoltomallien käyttöönottoa. Jätealan eri toimijoilla on varsin hyvät mahdollisuudet osallistua jätehuollon suunnitteluun, minkä lisäksi eri neuvottelukunnat luovat puitteet eri tahojen väliselle tietojenvaihdolle ja yhteistyölle. Lisäksi joustavina ohjauskeinona Flanderissa on mahdollistettu säädösperusteisten jätehuoltovelvoitteiden tarkentaminen ympäristösopimuksilla. Sääntelymallien näkökulmasta tämänkaltaisten sopimusten käyttöalaa esimerkiksi tuottajavastuun alaisten jätteiden jätehuollossa voisi olla hyödyllistä arvioida.

Yleiseltä kannalta erityisesti kotitalousjätehuollon järjestämisvastuuta Flanderissa voidaan kuvata tietyllä tapaa ”yhteisölliseksi”. Jätehuollon järjestämisestä vastaa lähtökohtaisesti kunta (jätteiden loppukäsittelyn organisointia lukuun ottamatta), mutta jätehuoltoa kehitetään ja sen toimivuutta turvataan muun muassa eri sektorikohtaisilla toimeenpanosuunnitelmilla ja neuvottelukunnilla. Juuri Flanderin säädösperusteisesti (jätelain määrittelemissä puitteissa) toimivat erilaiset jätehuoltojärjestelmää tukevat neuvottelukunnat vaikuttavat hyviltä malleilta sille, miten eri viranomais- ja yksityistahojen yhteistyötä voidaan edistää. Samalla ne valvovat ja turvaavat jätehuollolle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Flanderissa on myös omaksuttu EU:n jätehierarkian ja materiaalitehokkuuden kannalta merkittävä järjestelmä, jossa määritellään edellytykset jätteiden käytölle sekundääriseen raaka-aineena. Jätteen ja tuotteen välinen rajanveto on kysymys, johon yksiselitteisen vastauksen antaminen voi monessa tapauksessa olla hankalaa. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että materiaalin luokittelua jätteeksi puoltaa turvallisuus- ja terveellisyyskriteerit, koska jätteiden koostumusta ei yleensä ennakolta erikseen valvota. Toisaalta luonnonvarojen kestävä käytön, materiaalitehokkuuden ja muiden ympäristöllisten syiden kannalta sekä usein myös kustannusnäkökulmasta materiaalien kiertokulun ”sulkeminen” ja jätteiden mahdollisimman tehokas hyödyntäminen olisi monessa tapauksessa perustelluin ratkaisu. Flanderissa omaksutun kaltaista sekundäärisiä raaka-aineita koskevaa sääntelyjärjestelmää ja sen toimeenpanosta saatuja kokemuksia olisi hyödyllistä arvioida pantaessa Suomessa täytäntöön uuteen jätedirektiiviin sisältyviä jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevia säännöksiä.

Arvioitaessa Flanderista löytyviä hyviä sääntelymalleja Suomen jätealan lainsäädännön uudistamiseksi on pidettävä mielessä alueen erityispiirteet; Flanderi on pinta-alaltaan hyvin pieni, mutta väestötiheydeltään suuri alue. Esimerkiksi jätteiden uudelleenkäytön edistäminen kierrätyskeskusverkoston kautta saattaa toimia paremmin maantieteellisesti pienellä kuin suurella alueella, koska yksittäisen kuluttajan kannalta kierrättämisintoon vaikuttanee monessa tapauksessa ympäristö- ja muiden kierrätykseen motivoivien perusteiden ohella esimerkiksi etäisyydet keskuksiin. Kier-

rätyskeskusten käyttöä voidaan kuitenkin tehostaa esimerkiksi taloudellisin kannustimin. Lisäksi kuten tuotteiden, myös jätteen uudelleenkäyttö ja kierrätys edellyttää, että materiaalille on toimivat markkinat. Väkiluvultaan suhteellisen suurelta alueelta tällainen löytynee varmemmin kuin silloin, kun asukkaita on vähemmän.

Liite I

Englanninkielinen käännös VLAREA –asetuksen liitteestä 4.1 (lähde: OVAM 2008).

Appendix 4.1. LIST OF WASTE MATERIALS COMING INTO CONSIDERATION FOR USE AS A SECONDARY RAW MATERIALS		
Section 1. Use in or as a fertiliser or soil-improving substance		
NAME OF THE WASTE MATERIAL	SOURCE AND DESCRIPTION	CONDITIONS RELATING TO COMPOSITION AND/OR USE
"Earth foam" from sugar refining plants	sugar refining plant - obtained during the refining of sugar, mainly consisting of calcium carbonate, organic substances and water	article 4.2.1.1
Lime ash	residual ash from lime burning, with calcium oxide as main component and possibly also calcium hydroxide and calcium carbonate	article 4.2.1.1
Calcium sulphate	obtained with the production of phosphoric and/or citric acid, and which contains hydrated calcium sulphate	article 4.2.1.1 - certificate for use compulsory
Harvested mushroom compost	mushroom farms - organic medium remaining after the cultivation of field mushrooms	article 4.2.1.1
Tree bark compost	licensed establishment for the composting of bark waste obtained by removing bark from trees	article 4.2.1.1
Vinasse, vinasse extract, kali vinasse and chicory vinasse	yeast production plant - syrupy residue resulting from digested treacle, extract obtained from	article 4.2.1.1

	<i>vinasse by the addition of ammonium sulphate or obtained during the production of inulin</i>	
<i>Fish meal, animal meal, feather meal, bone meal, wool, fish solubles, substances obtained during hide processing, galalith in powder form, horn meal, leather flour, blood meal or other substances of animal origin to be permitted</i>	<i>accredited or registered processing plant for animal waste materials including blood</i>	<i>article 4.2.1.1 - certificate for use compulsory - animal waste regulations</i>
<i>Dried cocoa, tobacco and coffee waste</i>	<i>natural stimulants industry - obtained with the processing of cocoa beans, coffee beans and tobacco and with the preparation of theobromine from cocoa waste through the addition of calcium</i>	<i>article 4.2.1.1</i>
<i>Deposited double salt of potassium sulphate and calcium sulphate (if this involves the addition of a magnesium salt, add "with magnesium salt")</i>	<i>industrial citric acid production - obtained from rinsing citric acid</i>	<i>article 4.2.1.1 - certificate for use compulsory</i>
<i>Oil cake meal</i>	<i>extraction of vegetable oils - obtained when extracting oil by pressing oil-bearing seeds</i>	<i>article 4.2.1.1</i>
<i>Malt shoots</i>	<i>malthouse</i>	<i>article 4.2.1.1</i>
<i>Treated sewage sludge</i>	<i>see article 1.1.1, §2, 52°</i>	<i>articles 4.2.1.1 and 4.2.1.2 - certificate for use compulsory</i>
<i>Calcium-containing sludge</i>	<i>water treatment - obtained during the preparation of drinking water or process water from raw water</i>	<i>article 4.2.1.1 - certificate for use compulsory</i>
<i>Vegetable, fruit and garden waste and vegetation compost</i>	<i>licensed establishment for the composting or fermentation of vegetable, fruit and garden waste with at most 25% of organic biological industrial waste or of organic waste originating from gardens and parks,</i>	<i>article 4.2.1.1 - dispose of a test certificate granted by the non-profit organisation VLACO (1) or subject to a similar quality control (2)</i>

	public or otherwise, and verges	
Compost or digestate of organic biological industrial wastes	licensed establishment for the composting or fermentation of organic biological industrial wastes, possibly in combination with animal manure	article 4.2.1.1 - dispose of a test certificate granted by the non-profit organisation VLACO (1) or subject to a similar quality control (2)
Filter cake	Foodstuffs industry - obtained from the filtration of food products on inorganic filter mediums (diatomaceous earth, perlite, bleaching earth, Y)	article 4.2.1.1
Hydrolysed protein for fertiliser	aroma production - obtained from the hydrolysis of proteins	article 4.2.1.1
Sludge from natural stone processing	produced during the sawing, grinding, polishing and smoothing of calciferous natural stone	article 4.2.1.1
Fermentation filter cake	Fermentation industry - obtained with fermentation	article 4.2.1.1 - certificate for use compulsory
Potassium mother liquor	methionine production - liquid substance in which potassium is present as potassium carbonate and potassium bicarbonate	article 4.2.1.1
Solution containing ammonium chloride	glycine production - obtained from the preparation of the amino acid glycine	article 4.2.1.1
Ground steel slag	steel industry - calcium silicophosphates originating from the treatment of cast iron	article 4.2.1.1
Dried and ground inorganic calcium-containing food remains	originating from a licensed processing plant for separately collected eggshells, crustaceans, Y	article 4.2.1.1 - certificate for use compulsory
Flax dust, cereal dust	flax industry, cereal industry	article 4.2.1.1
Manure	originating from animals not considered to be livestock	article 4.2.1.1

	according to the Manure Decree, and not from test animals	
Sterilised and dried mixture of sewage sludge, animal waste and animal manure	accredited or registered processing plant for animal waste materials including blood	articles 4.2.1.1 and 4.2.1.2 - certificate for use compulsory - animal waste regulations

Kuva 4.

1. Vlaamse CompostOrganisatie v.z.w. - Flemish compost organisation (non-profit association).
2. Certification and inspection carried out by an institution having the required competence for the material concerned. At least the same control procedures and the same guarantees as with a VLACO inspection must be present. The control procedure bears on both the internal quality control (acceptance policy, registration of all deliveries and removals, quality control) and the external control of this by an accredited independent institution. The «same guarantees» is understood to mean that the operator of the recovery installation must have the necessary licences to ensure compliance with all relevant regulations concerning environmental protection and agricultural quality.

IX osa:
JOHTOPÄÄTÖKSET

IX Osa: Johtopäätökset

Selvityksessä on kuvailtu seitsemän eri Euroopan maan tai hallinnollisen alueen jätelainsäädäntöä. Tarkoituksena on ollut Suomen jätelainsäädännön uudistamistarpeita silmällä pitäen kartoittaa eri maiden jätteisiin ja jätehuoltoon liittyviä lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Selvityksessä tarkastellaan erityisesti yhdyskuntajätehuollon sääntelyä. Selvityksen tavoitteena on tukea Suomen jätealan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän työtä ja tuottaa tietoa mielenkiintoisista kansallisista jätelainsäädännön kehittämiskeinoista.

Jokaisen maakatsauksen lopussa on tiivistetty maakohtaiset johtopäätökset, joista tärkeimmät on koottu tähän lukuun. Ensin esitellään päälinjoja selvityksen kohdemaiden jätepoliittisista ratkaisuista, minkä jälkeen nostetaan esiin vastuukysymyksiin liittyviä ratkaisuja kohdemaiden yhdyskuntajätelainsäädännössä. Näiden jälkeen on koottu eri maiden keinoja yhdyskuntajätehuollon valvonnan järjestämisestä. Lopuksi käydään läpi muita Suomen kannalta mielenkiintoisia ratkaisuja kohdemaiden jätelainsäädännöistä, pääpainon pysyen edelleen yhdyskuntajätelainsäädännön tarkastelussa.

1 Yleistä kohdemaiden jätepolitiikasta

Kaikki selvityksen kohdemaista kuuluvat Euroopan unioniin, joten niiden kaikkien on seurattava EY:n jätesääntelyn kehitystä. Kohdemaille on yhteistä, että ne ovat aktiivisesti pyrkineet viime vuosina kehittämään yhdyskuntajätepolitiikkaansa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Muun muassa Ruotsissa ja Englannissa perinteinen jätteiden kaatopaikkasijoittaminen on saanut rinnalleen uusia korvaavia järjestelmiä. Ruotsissa jätehuolto mielletään kiinteäksi osaksi muuta ympäristönsuojelua, ja jätehuoltoa on tehostettu mm. katsomalla jätehuolto osaksi maan infrastruktuuria. Tavoitteena Ruotsissa on, että yhä suurempi osa jätteistä pyritään hyödyntämään ja saattamaan takaisin resurssien kiertokulkuun. Nykyään mielellään puhutaankin resurssien taloudellisesta käytöstä ja resurssien kierrättämisestä jätteiden kierrättämisen ja hyödyntämisen sijaan. Jätehuollon merkityksen ymmärtäminen osana suurempaa ympäristönsuojelua ja resurssitaloutta on merkittävässä asemassa län-sinaapurimme jätepolitiikan kehittämisessä.

Englannissa kaatopaikkasijoittamista on pyritty hillitsemään uudella kaatopaikka-oikeuksien kauppajärjestelmällä, joka hyödyntää markkinoiden lakeja. Tuore kauppajärjestelmä on jo ehditty todeta toimivaksi keinoksi kaatopaikkajätteen määrän vähentämisessä. Englanti ei ole ainut selvityksen kohdemaista, joka pyrkii ohjaamaan jätepolitiikkaansa taloudellisilla ohjauskeinoilla. Myös Tanska ja Ruotsi ovat kehittäneet erilaisia taloudellisia mekanismeja jätehuollon ohjaamisen tueksi.

Itävallassa, jossa sielläkin tavoitteena on kaatopaikalle sijoitettavan jätteen vähentäminen, suositaan jätteenpolttoa. Pyrkimyksissä kaatopaikkajätteen vähentämiseen on jätteenpoltto merkittävä jätteen käsittelytapa myös Tanskassa. Tanskassa kaatopaikkajätteen määrän vähentäminen on tärkeää siksi, että maan pinta-ala on pieni ja maassa on puutetta kaatopaikoiksi sopivista tiloista. Tanskalla ei myöskään ole omia käsittely- ja hyödyntämislaitoksia kaikenlaisille jätteille, minkä vuoksi myös jätteiden vienti Tanskasta ulkomaille käsiteltäväksi tai hyödynnettäväksi on yleistä. Tanskassa jätteenpolton ohella myös kierrätys on tärkeä elementti jätepolitiikan toteuttamisessa. Jätepolitiikan suuntaviivat määritellään Tanskassa jätestrategiassa. Tämänhetkisen strategian pääasialliset kehityskohteet ovat resurssihukan ja jätteistä aiheutuvan ympäristökuormituksen ehkäiseminen, jätteiden määrän ja taloudellisen kasvun välisen riippuvuussuhteen katkaiseminen sekä ympäristöpolitiikkojen tehokkuuden takaaminen.

Belgian Flanderin jätehuoltojärjestelmä on kokonaisuudessaan kehittynyt viimeisen vajaan 30 vuoden aikana. Jätepolitiikan yleisinä tavoitteina ovat terveyden- ja ympäristönsuojelu jätteiden vahingollisilta vaikutuksilta sekä sen estäminen, että raaka-aineista ja energiasta muodostuu jätettä. Jätepolitiikka perustuu EU:n jätehierarkian periaatteisiin ja sen mukaisesti pyritään ehkäisemään ja vähentämään jätteen syntyä, ja syntynyt jäte käyttämään uudelleen ja kierrättämään. Siltä osin kuin tämä ei ole mahdollista, jäte ohjataan ensisijaisesti poltettavaksi siten, että otetaan talteen siinä syntynyt energia. Jätteen sijoittaminen kaatopaikalle on viimesijainen jätehuoltoratkaisu myös Flanderissa.

2 Vastuukysymykset

Suurimmassa osassa selvityksen kohdemaista vastuu asumisessa syntyvän jätteen jätehuollon järjestämisestä kuuluu kunnille. Tästä poikkeaa Englanti, missä vastuu kotitalousjätteen keräyksestä on paikallisilla viranomaisilla (Waste collection authorities), mutta sielläkin yhdyskuntajätehuollon järjestämisen vastuu on näin ollen julkishallinnolla. Tanskassa puolestaan kunnat ovat vastuussa kaikesta (kaikenlaisen jätteen) jätehuollosta, mukaan lukien kotitalouksien jätehuollon. Tanskassa myös kaikki kunnan alueella syntyvät elinkeinotoiminnan jätteet (vaikka eivät olisi kotitalousjätteeseen rinnastettaviakaan) kuuluvat kunnan vastuulle, kierrätettäviä jätteitä lukuun ottamatta.

Ruotsissa jätteiden keräily- ja käsittelyvastuuta on käytännössä jaettu myös kuntien yhteisömuotoisissa oleville yrityksille tai muille yhteenliittymille. Aivan viime aikoina tämän kaltainen järjestely on osoittautunut hankalaksi Ruotsin hankintalainsäädännön valossa ja kunnat on veloitettu kilpailuttamaan myös tällä tavalla ”itse” järjestämänsä jätehuoltopalvelut. Suomen osalta tämä kehitys ei kuitenkaan ole merkityksellinen, sillä Suomen lainsäädäntö sisältää EU:n lainsäädännön mukaisen ns. in house -poikkeuksen, joka mahdollistaa kuntien välisen yhteistyön ilman, että hankintalainsäädäntöä rikotaan.

Ranskassa, kuten monissa muissakin maissa, jätehuoltovastuun jakautuminen julkisyhteisön ja muiden toimijoiden välillä riippuu pääsääntöisesti jätteen alkuperästä eikä esimerkiksi siitä, onko kyse hyödynnettävästä vai loppukäsiteltävästä jätteestä. Ranskassa pääsääntöisen vastuunjaon mukaisesti kotitalousjätehuollosta vastaavat kunnat, ja teollisuusjätteiden jätehuollosta jätteiden tuottaja. Lähtökohtana on, että elinkeinonharjoittaja vastaa kaikista toiminnassaan syntyneiden jätteiden koko jätehuollosta, vaikka esimerkiksi kotitalousjätteiden kaltaiset jätteet kuuluisivat julkisyhteisön järjestämän keräyksen piiriin.

Myös Flanderin alueella vastuu kotitalousjätehuollon käytännön järjestämisestä kuuluu kunnille (vastuu jätteiden loppukäsittelyn organisoinnista on kuitenkin provinseilla). Paikallistason viranomaisille on myönnetty varsin paljon liikkumavaraa yhdyskuntajätehuollon käytännön toteutukseen liittyvissä kysymyksissä. Osa jätteistä kuuluu tuottajavastuuta toteuttavan vastaanottovelvollisuusjärjestelmän piiriin. Yleiseltä kannalta erityisesti kotitalousjätehuollon järjestämisvastuuta Flanderissa voidaan kuvata tietyllä tapaa ”yhteisölliseksi”. Jätehuollon järjestämisestä vastaa lähtökohtaisesti kunta (jätteiden loppukäsittelyn organisointia lukuun ottamatta), mutta jätehuoltoa kehitetään ja sen toimivuutta turvataan muun muassa eri sektorikohtaisilla toimeenpanosuunnitelmissa ja neuvottelukunnilla. Juuri Flanderin säädösperusteisesti (jätelain määrittelemissä puitteissa) toimivat erilaiset jätehuoltojärjestelmää tukevat neuvottelukunnat vaikuttavat hyviltä malleilta sille, miten eri viranomais- ja yksityistahojen yhteistyötä voidaan edistää. Samalla ne valvovat ja turvaavat jätehuollolle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Saksan osalta mielenkiintoista on hyödynnettävien ja loppukäsiteltävien jätteiden välisen erottelun tärkeä merkitys jätelainsäädännössä ja etenkin yksityisen ja julkisen tahon jätehuoltovastuun määräytymisessä. Periaatteellisena lähtökohtana Saksan kierrätystalous- ja jätelaissa on aiheuttamisperiaatteen mukainen jätteiden tuottajien ja haltijoiden ensisijainen vastuu kaikenlaisten jätteiden hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä, ja julkinen toimija asetetaan jätehuoltovastuuseen vasta poikkeussäännösten perusteella. Saksassa julkisen toimijan jätehuoltovastuun sääntelyä täydentävät säännökset niin sanotuista luovutus- ja sietämisvelvollisuuksista. Sietämisvelvollisuuksilla tarkoitetaan tontin haltijoiden ja omistajien velvollisuutta sietää, että heidän tontilleen sijoitetaan tarpeellisia säiliöitä ja että tontilla käydään jätteiden keräystarkoituksessa. Luovutusvelvollisuudella viitataan velvollisuuteen luovuttaa luovutusvelvollisuuden piirissä olevat jätteet toimivaltaisille julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille.

Julkisen tahon jätehuoltovelvollisuudet kohdistuvat Saksassa nimenomaan luovutettuihin jätteisiin, minkä vuoksi luovutusvelvollisuuksia ja julkisen tahon jätehuoltovelvollisuuksia koskevia säännöksiä on tarkoituksenmukaista tulkita kokonaisuutena. Yksityisten kotitalouksien jätteet ovat pääsääntöisesti aina luovutusvelvollisuuden ja siten julkisen tahon jätehuoltovastuun piirissä. Muualta kuin yksityisistä kotitalouksista peräisin olevat jätteet on luovutettava julkisoikeudellisille jätteenkäsittelijöille vain, jos kyse on loppukäsiteltävästä jätteestä, eivätkä jätteiden haltijat loppukäsitle jätteitä itse omassa laitoksessaan, taikka jos vallitsevat julkiset edut vaativat, että viranomainen huolehtii jätteiden loppukäsittelystä. Luovutusvelvollisuuden ja julkisen tahon jätehuoltovastuun aktualisoituminen perustuu näin ollen ensisijaisesti loppukäsiteltävän jätteen käsitteen tulkintaan. Jätteen katsotaan yleensä olevan loppukäsiteltävää jätettä, silloin, kun sen hyödyntäminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista.

Käytännössä kuntien jätehuollon järjestämisestä on erilaisia malleja. Esimerkiksi Tanskassa paikallinen viranomainen voi järjestää jätehuollon operatiivisesti joko itse, paikallisten yhteenliittymien (kuntien yhteenliittymät) kautta tai sopimalla järjestelystä yksityisten yritysten kanssa. Suurimmassa osassa kunnista jätteiden keräily ja kuljetuksen hoitaakin yksityinen kuljetusyhtiö, jonka kanssa kunnalla on sopimus. Vain harvoilla suurimmilla kunnilla on oma jätehuoltoyksikkö, joka suoraan vastaa jätehuollon toteuttamisesta.

Ruotsin yhdyskuntajätehuoltojärjestelmä perustuu vahvasti erilaisiin jäteasemiin ja kierrätyspisteisiin, joihin yksityishenkilöiden on määrä tuoda kotitalouksissa syntyvät jätteet. Tämä toimittamisvelvollisuus asettaa kotitalouksille ensisijaisen jätteiden lajitteluvastuun; erilaiset jätteet on toimitettava niille tarkoitettuihin astioihin tai jätteenkeräyspisteisiin, josta ne kuljetetaan jonkun muun tahon toimesta eteenpäin. Yhdyskuntajätteen tuottajalla ja haltijalla on vastuu jätteestä siihen asti, kunnes se on luovutettu kuljetettavaksi tai viety asianomaiseen keräyspisteeseen. Tämän jälkeen vastuu siirtyy joko kunnalle tai tuottajavastuujärjestelmän toimijoille. Myös Englannissa vastuu yhdyskuntajätteiden asianmukaisesta huolehtimisesta on jätteen haltijalla. Vuonna 2005 huolehtimisvelvollisuutta täsmennettiin kotitalousjätteiden osalta. Nyt kotitalouksien tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että jäte luovutetaan asianmukaiselle taholle.

Tanskan järjestelmässä sen jälkeen, kun jäte kerran on toimitettu kunnan suosittelemaan jätteenkäsittelylaitokseen, jätteen tuottajan vastuu jätehuollon järjestämisestä periaatteessa lakkaa. Näin ollen jätteen tuottajalla on vastuu jätteestä vain siihen asti, kunnes jäte on toimitettu kunnan määräämään, hyväksyttävään jätteenkäsittelylaitokseen. Varsinaiset tuottajavastuujärjestelmät eivät ole Tanskan jätehuollon kannalta (toistaiseksi) merkittävässä asemassa, eikä tuottajavastuu ole Tanskassa kovin pitkälle viety järjestely.

Ranskan järjestelmässä jätteen tuottajan vastuu ei lakkaa, kun jätteet luovutetaan kolmannelle osapuolelle taikka yksityiselle tai julkiselle jätteenkäsittelijälle, vaan jätteiden tuottaja ja jätteen vastaanottanut taho vastaavat jätteistä yhteisvastuullisesti. Tuottajavastuun alaisten kotitalouksissa syntyvien pakkausjätteiden suhteen jätehuoltovastuun voidaan myös sanoa olevan käytännössä jossain määrin jaettua; paikallisviranomaiset järjestävät sopimuksenvaraisesti pakkausjätteiden keräyksen ja hyödyntämisen.

Ruotsissa tuottajavastuujärjestelmää on pyritty kehittämään, ja sen pitkäaikavälin tavoitteena on ympäristömyötäinen tuotekehitys. Tuottajavastuu on Ruotsissa käytössä viidelle eri tuoteryhmälle; pakkauksille, käytöstä poistetuille autonrenkaille, sanomalehtipaperille, autoille ja sähkö- ja elektroniikkaromulle. Tuottajavastuun avulla on onnistuttu lisäämään jätteiden hyödyntämisastetta ja vähentämään jätteen määrää, mutta toisaalta myös esim. pakkausten määrä on kasvanut. Tuottajavastuusäännösten mukaan tietty määrä jätteestä on hyödynnettävä materiaalina.

Englannissa on tuottajavastuun osalta käytössä vastaava järjestelmä kuin Suomessa. Tuottajavastuussa olevat yritykset voivat liittyä tuottajayhteisöön (registered compliance scheme) tai rekisteröityä ympäristövirastolle (EA) tuottajana. Tuottajayhteisö ottaa hoidettavakseen kaikki yrityksen tuottajavastuuseen liittyvät tehtävät kun taas rekisteröityneet yritykset hoitavat tuotteidensa ja niistä syntyvän jätteen uudelleenkäytön, kierrätyksen ja muun jätehuollon omalla kustannuksellaan. Riippumatta siitä kummalla tavalla yritys hoitaa velvoitteensa, sen täytyy osoittaa suoriutuneensa niistä. Velvoitteiden noudattamisesta pitää tehdä suunnitelma, mikäli yrityksen liikevaihto ylittää £5 miljoonaa tai jos kysymyksessä on tuottajayhteisö.

Kuntien rooli jätehuollon järjestämisessä on merkittävä lähes kaikissa kohdemaissa, ja tästä näkökulmasta Tanskan suunnitelmat jätehuollon painopisteiden muutoksista ovat mielenkiintoisia. Tanskan jätehuolto on nimittäin vahvasti kuntien vastuulla ja niiden hallinnassa. Joiltakin osin kunnan asema on ehkä muodostunut liiankin vahvaksi, eikä kunnalle perinteisiä viranomaistehtäviä aina ole mahdollista erottaa sen yritystoiminnan kautta hoitamista tehtävistä. Tämän vuoksi Tanskassa harkitaan perusteellista jättesääntelyn uudistamista. Uudistaminen kohdistuu niin jätehuolto-sektorin liberalisointiin kuin kunnan tehtävien uudelleen määrittelemiseen ja elinkeinoelämän toiminnanharjoittajien vastuun tarkentamiseen.

3 Valvonnan järjestäminen kohdemaissa

Jätehuollon valvonnan osalta selvityksen kohdemaat eroavat toisistaan selvästi. Englannissa valvontavastuuta on ohjattu ympäristövirastolle (EA). Sen valvontaan liittyvät tehtävät voidaan jaotella kolmeen: 1) yritysten rekisteröiminen, 2) tuottajien velvoitteista suoriutumisen valvonta, 3) valtuutettujen jätteiden käsittelijöiden ja jätteiden viejien valtuuttaminen. Jos ympäristövirasto huomaa valvonnassa rikkeitä, sillä on keinot puuttua tällaiseen käytökseen. Rikkeet juontuvat yleensä toimimisesta ilman lupaa, rekisteröintiä, ilmoitusta tai vastaavaa taikka luvanvaraisen toiminnan lupaehtojen vastaisesti.

Ympäristövirasto voi Englannissa määrätä erilaisia velvoitteita, joita ovat muun muassa tekemisvelvoite, kieltovelvoite ja täytöntöönpanovelvoite. Puuttumiskeinoja ovat myös ympäristölupien peruuttaminen tai keskeytys tai niiden ehtojen muuttaminen. Ympäristövirasto voi määrätä myös korjaamaan tietyn vahingon tai jos se on jo tehnyt tarvittavat korvaavat toimenpiteet tai työt, niin se voi periä kustannukset aiheuttajilta. Täytöntöönpanotoimien lisäksi ympäristövirasto voi antaa huomautuksen, varoituksen tai nostaa syytteen jos rikos on tapahtunut.

Kuten vastuukysymyksiä koskevassa jaksossa nousi selkeästi esille Tanskassa kunnat ovat keskeisimpiä viranomaisia ja toimijoita jätehuoltosektorilla. Kuntatasolla toimii 271 viranomaista, ja kunta vastaa kaikesta jätehuollosta alueellaan huolimatta siitä, mistä lähteestä jäte on kotoisin tai minkälaisesta jätteestä on kyse. Kunta ei periaatteessa saa siirtää viranomaistehtäviään muille, mutta käytännön jätehuoltoa on nykyään mahdollista ulkoistaa. Tanskassa kunnalla on jätehuollon suhteen järjestämisvelvollisuus (*forsyningspligt*), jota toisaalta vastaa kunnan asukkaiden ja yritysten hyödyntämisvelvollisuus (*benyttelsepligt*). Kunta vastaa ensinnäkin kunnallisen jätehuoltosuunnitelman laatimisesta ja noudattamisesta sekä antaa jätehuoltomääräyksiä (*affaldsregulativer*) ja -ohjeita yksityisille ja yrityksille. Joka neljäs vuosi kunnassa laaditaan jätasuunnitelma seuraavaksi neljäksi vuodeksi sekä pitkän aikavälin suunnitelma 12 vuodeksi. Suunnitelmassa kunta sitoutuu huolehtimaan siitä, että jätehuolto tapahtuu jätehierarkian mukaisesti.

Saksassa puolestaan valvonta tapahtuu toisaalta viranomaisvalvonnan keinoin ja toisaalta omavalvonnan kautta. Kierrätystalous- ja jätelaissa säädetään viranomais-ten tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta. Valvonnan kohteina voivat olla jätteiden tuottajat ja haltijat, jätteenkäsittelyvelvolliset, jätteiden hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitosten toiminnanharjoittajat ja omistajat samoin kuin edelliset omistajat, laitokset tai yritykset, jotka ammattimaisesti keräävät tai kuljettavat jätteitä, välittävät jätteitä ammattimaisesti kolmannelle tai myyvät jätettä ammattimaisesti. Lisäksi Saksan kierrätystalous- ja jätelaki sisältää velvoitteita jäterekisterin ylläpitämisestä ja todistuksen esittämisestä. Viranomaisvalvonnan lisäksi kierrätystalous- ja jätelaki sisältää säännöksiä omavalvonnasta. Yrityksen on muun muassa ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, kuka yrityksen edustuskelpoisista henkilöistä käytännössä hoitaa kierrätystalous- ja jätelain mukaisia jätteenhaltijan velvollisuuksia. Henkilön

tehtävänä on muun muassa tiedottaa viranomaisille, millä tavoin jätelainsäädännön mukaiset määräykset otetaan yrityksessä huomioon. Omavalvontaan liittyy myös Saksan kierrätys- ja jätelaissa säädetty jäteasiamiehen määrääminen. Jäteasiamies on tietyn edellytyksin valittava muun muassa jätteiden lajittelu-, hyödyntämis- ja loppukäsittelylaitoksissa sekä sellaisissa laitoksissa, joissa säännöllisesti syntyy vaarallista jätettä.

Itävallassa valvontaa toteutetaan muun muassa sen kautta, että jätteiden tuottajille, kerääjille ja käsittelijöille on asetettu yleinen jätteiden kirjaamisvelvollisuus, joka koskee sekä vaarallisia että ei-vaarallisia jätteitä. Jätteen laji, määrä (kiloissa), alkuperä ja olinpaikka on merkittävä muistiin. Kirjaamisvelvollisuus koskee kuitenkin lähinnä kirjanpitovelvollisia yksiköitä, kotitaloudet ja ei-kirjanpitovelvolliset maa- ja metsätalousyksiköt eivät ole kirjaamisvelvollisia. Sellaisilta yksiköiltä (Anlage), jotka tuottavat jätteitä ja joissa on yli kaksikymmentä työntekijää, vaaditaan jätesuunnitelman laatimista. Yksikön käsite jätehuoltolaissa on laaja, se käsittää muun muassa luostarit ja yhdistystilat. Suunnitelman laatimisvelvollisuus ei ole sidottu oikeushenkilöllisyyteen, vaan koskee yksiköitä, ja toisaalta useamman oikeushenkilön harjoittama toiminta voi jättää yhteisen suunnitelman, jos toimintayksikkö katsotaan yhdeksi. Käytännössä kaikkea laajamittaista jätteitä tuottavaa toimintaa koskee siis velvollisuus laatia jätehuoltosuunnitelma ja kysyttäessä esittää se viranomaisen pyynnöstä.

Itävallassa sellaisilla yrityksillä, jotka työllistävät yli sata henkilöä, on velvollisuus nimittää yrityksen jätevaltuutettu. Jätevaltuutetun tehtävät ovat jätehuoltolain 11.3 §:n mukaan 1) valvoa jäteoikeudellisten säädösten toteuttamista, 2) edesauttaa jäteoikeudellisten säädösten täytäntöön panemiseen soveltuvan järjestyksen muodostamista, 3) neuvoa yrittäjää (tai toimitusjohtajaa) jätehuoltoasioissa sekä 4) jätehuoltosuunnitelman valmisteluvaiheessa laskea jätteenkäsittelyn kustannukset ja kierrätyksestä koituva tulo. Jätevaltuutetulta vaaditaan pätevyyttä näistä tehtävistä suoriutumiseen. Jätevaltuutetulle on nimitettävä sijainen, joka on koulutettava vähintään yrityksen sisäisesti. Jätehuoltolain mukaan jätevaltuutetun nimittäminen virkaan ei vaikuta yrityksen johdon jäteoikeudelliseen vastuuseen. Itävallan jätevaltuutetun järjestelmä muistuttaa pitkälti Saksan omavalvontajärjestelmään kuuluvien yrityksen jätteenhaltijan velvollisuuksia hoitavan edustajan ja jäteasiamiehen järjestelmiä.

Englannissa yritysten valvonnan suhteen on mielenkiintoisia malleja varsinkin ns. laatupöytäkirjoissa (jäteprotokollat). Niissä valvonta on ulkopuolisten sertifiointi- ja standardoimiselinten ohjauksessa. Tällä tavalla saavutetaan massahyötyjä, sillä sama ohjaus soveltuu samaan toimintaan. Jäteprotokolla-ohjelma on viranomaisvetoinen hanke, jossa ohjelman mukaisesti tehdyt laatupöytäkirjat laaditaan yhteistyössä teollisuuden kanssa. Tästä lähtökohdasta käsin myös ohjelmien noudattaminen on hyvin pitkälle yritysten omissa käsissä. Se tarkoittaa sitä, että eri laatupöytäkirjojen noudattaminen ei ole pakollista, mutta jos niitä ei noudateta, koskevat normaalit jätehuollolliset vaatimukset muun muassa jätteiden käsittelyä, kuljetusta ja sen käyttöä.

Englannin laatupöytäkirjojen perusidea on tuottaa kriteerit sille, miten tietystä jätteestä johon kohdistetaan täysimääräinen hyödyntämistoimi, voidaan tehdä sellainen tuote, jota jätteesäntely ei koske – eikä näin ollen myöskään ole pidettävä riskinä ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Ensimmäinen laatupöytäkirja, joka on jo toiminnassa, on tehty kompostin tuottamisesta ja käytöstä. IPPC-direktiivin tavoitteena oleva ympäristönsuojelun korkea taso ei saa vaarantua jäteprotokollien myötä. Toisaalta tavoitteena on lisätä jätteiden hyödyntämistä ja kierrätystä ja luoda niistä valmistetuista tuotteista hyviä mielikuvia. Tähän päästään vain mikäli laatupöytäkirjojen kriteerit ovat tarpeeksi tiukat, mutta toisaalta hyödyntäjien näkökulmasta helposti käytettävissä.

4 Muita huomionarvoisia jätehuollon ratkaisuja eri maista

Maakatsauksissa nousevat esille erityisesti jätehuollon taloudelliset ohjauskeinot, joita pyritään kehittämään ja joiden on myös todettu olevan tehokkaita. Taloudelliset ohjausmekanismit ovat merkittävässä roolissa erityisesti Englannin, Ruotsin ja Tanskan jätepolitiikassa. Englannissa uuden järjestelmän kehittäminen lähti liikkeelle EU:n kaatopaikkadirektiivin vaikutuksesta, minkä johdosta herättiin Englannin jätehuollon huonoon tilaan. Nyt Englannissa on suhteellisen lyhyessä ajassa perustettu monia uusia järjestelmiä tilanteen korjaamiseksi. Paras esimerkki lienee yhdyskuntajätettä koskeva **kaatopaikkaoikeuksien kauppajärjestelmä**, joka käyttää hyväkseen markkinoiden lakeja tavoitteessaan vähentää biojätteen kaatopaikkasijoittamista.

Englannin kaatopaikkaoikeuksien kauppajärjestelmässä paikallisviranomaisille on myönnetty oikeus sijoittaa kaatopaikoille tietty määrä biojätettä (jäljempänä kaatopaikkaoikeus) vuosittain järjestelmän voimassaolon ajan vuoteen 2020 saakka. Viranomaiset voivat käydä keskenään kauppaa näistä oikeuksista. Kaatopaikkaoikeuksia voi myydä, jos kaatopaikalle ohjautuvaa jätteen määrää on kyetty rajoittamaan esimerkiksi lisäämällä kierrätystä, ja vastaavasti ostaa, jos kaatopaikoille sijoitetaan jätettä enemmän. Viranomaiset voivat myös tallettaa käyttämättömiä kaatopaikkaoikeuksia ja esimerkiksi lainata niitä tulevista osuuksistaan vuodesta riippuen.

Kaatopaikkaoikeuksia koskevan kaupankäyntijärjestelmän ansioista kaatopaikoille joutuvan biojätteen määrän vähentämisestä johtuvia kustannuksia on kyetty pienentämään ja paikallisviranomaiset ovat voineet valita kunkin alueen kannalta sopivimman tavan täyttää vähennystavoitteet. Järjestelmän toimivuutta valvoo Englannin ja Walesin ympäristövirasto, joka myös ratkaisee myönnettävien kaatopaikkaoikeuksien määrän. Rangaistusluonteista maksua käytetään järjestelmän tehosteena tapauksissa, joissa kaatopaikalle sijoitetun jätteen määrä ylittää kaatopaikkaoikeudet. Maksun suuruus määräytyy kaatopaikkaoikeudet ylittävän biojätteen määrällä. Maksu on £150/jätetonne. Muutaman vuoden käyttökokemus tästä järjestelmästä on osoittanut uuden järjestelmän toimivaksi. Jatkossa vähentämisvelvoitteet on tosin yhä vaikeampia tavoittaa. Ennakkovaatimus tämän järjestelmän käynnistämiseksi on muun muassa jätevirtojen tarkka laskenta, jotta myönnettävät kaatopaikkasijoitusoikeudet allokoidaan optimaalisesti.

Varsinainen jätemaksu eli kaatopaikkavero on Euroopassa yleinen keino pyrkiä vähentämään kaatopaikoille vietävän jätteen määrää. Ruotsissa ja Tanskassa on kuitenkin uutena instrumenttina käytössä myös polttokelpoiseen jätteeseen sovellettava vero eli **jätteenpolttovero**. Ruotsissa vero säädettiin vuonna 2006 ja sitä maksetaan sellaisesta kunnallisen jätehuoltovastuun alaan kuuluvasta yhdyskuntajätteestä, jota käytetään lämmöntuotannossa. Veroa koskeva sääntely on sijoitettu energiaverolakiin. Vero tarkoittaa periaatteessa veroa poltettavan jätteen fossiilisesta osasta, eli jätteen sisältämästä fossiilisesta hiilestä. Veron määrä on riippuvainen polttolaitoksen sähköntuotannosta; mikäli sähköä ei tuoteta lainkaan, vero on 455 kr/tonni kun taas sähköntuotantoasteen ollessa 20 % vero on 70, 5 kr/tonni. Vero määrätään kuitenkin

per yhdyskuntajätetonna, huomioimatta jätteen sisältämän hiilen määrää todellisuudessa. Veron määrä on tällä hetkellä 155 kruunua/tonni.

Toinen Ruotsissa käytössä oleva erityinen taloudellinen ohjauskeino on **ympäristösanktiomaksu** (*miljösanktionsavgift*), josta säädetään Ruotsin ympäristökaaren 30 luvussa. Asianomaisen valvontaviranomaisen tulee päättää ympäristösanktiomaksusta kun ympäristösäännöstä on rikottu. Ympäristörangaistusmaksu on hallinnollinen, valtiolle suoritettava seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan 1 000 – 1 000 000 kruunua. Maksu voi tulla kysymykseen esim. jos ympäristöluvassa asetettuja lupehtoja ei noudateta tai jos luvanvarainen toiminta on aloitettu ilman lupaa. Vuoden 2007 alusta alkaen myös yksityishenkilöt voivat joutua maksamaan ympäristösanktiomaksua, esim. jäteasioissa muun kuin puutarhajätteen kaivamisesta maahan. Jätteiden osalta ympäristösanktiomaksua on muuten sovellettu lähinnä vaarallisten jätteiden kuljetuksiin; esim. vaarallisen elinkeinotoiminnan jätteen kuljettamisesta ilman lupaa peritään 10 000 kruunun ympäristösanktiomaksu. Maksua voidaan kuitenkin kohdentuullistaa. Ruotsissa on jätteenpolttoveron ja ympäristösanktiomaksun lisäksi käytössä myös **positiivisia taloudellisia ohjauskeinoja**, esimerkiksi biokaasulaitoksille maksettava valtiontuki, joiden avulla pyritään kestävämpään jätehuoltoon.

Monissa kohdemaissa merkittävänä jättehierarkian toteutumista edistävänä ohjauskeinona on käytössä myös **kiellot ja rajoitukset biohajoavan tai polttokelpoisen jätteen sijoittamisesta kaatopaikalle**. Eri tavoin muotoiltuja kieltoja on voimassa Ruotsin, Tanskan, Saksan, Itävallan ja Flanderin lainsäädännössä. Esimerkiksi Ruotsin kaatopaikka-asetuksen mukaan orgaanisen jätteen ja erilliskerätyn (lajitellun) polttokelpoisen jätteen vieminen kaatopaikalle on kielletty. Orgaanisella jätteellä tarkoitetaan asetuksessa jätettä, joka sisältää orgaanista hiiltä, esimerkiksi biojätettä ja muovijätettä. Tanskassa puolestaan jätteenpoltto on etusijalla jätteen kaatopaikkasijoittamiseen nähden, ja kaikki jäte, joka on mahdollista polttaa, on lain mukaan myöskin poltettava. Tanskassa kaatopaikkasijoittamisen tarkoituksena on ainoastaan päästä eroon jäännöstuotteista, joita ei voida muulla tavalla käsitellä korkeammalla tasolla jättehierarkiassa. Pääasiallinen hävittämiskeino Tanskassa onkin jätteenpoltto, ja muista maista poiketen mm. biojäte hävitetään siellä polttamalla.

Englannissa on mielenkiintoinen järjestelmä, **ns. Barnetin malli**, joka on hyvä esimerkki tehokkaasta kierrättämisestä tiheästi asutulla Lontoon esikaupunkialueella. Barnetissa aloitettiin pakollinen kierrätys pienellä alueella 1.4.2004 alkaen. Hyvien kokemusten ansiosta ohjelma käynnistettiin koko kaupunkipiirissä 1.3.2005 lähtien. Vuosien 2005 ja 2006 välisenä aikana saatujen jätevirtojen mittauksen perusteella kierrätys lisääntyi 28%. Nyt samanlainen ohjelma on käynnissä kolmessa muussakin Lontoon kaupunkipiirissä. Pakollisen kierrätyksen piiriin kuuluvat paperi, aikakauslehdet, säilyketölkit, juomatölkit, lasipullot ja -purkit. Pakollisuus tulee siitä, että edellä mainittuja esineitä ja materiaaleja on kiellettyä sijoittaa tontilla sijaitsevaan sekajäteastiaan. Kaupunkipiiri toimittaa maksutta erillisen mustan laatikon näitä jätteitä varten. Laatikot kerätään joka viikko kodeista ja jos täysi laatikko on liian painava jollekin asukkaalle, tämä voi sopia paikallisen jätteidenkeräysyrityksen kanssa sopivasta laatikon jättöpaikasta ja mahdollisesta muusta avusta. Pakollisuus erotteluun ja kierrättämiseen ei koske kerrostalojen tai muiden vastaavien talojen asukkaita, joilla on yhteiset jäteastiat. Tämä rajoitus johtuu siitä, että yhteisten astioiden tapauksessa ei voida yksilöidä ohjelman mukaista mahdollista sakkorangaistusta.

Barnetin mallin mukainen ohjelma on mahdollinen toteuttaa legitiimisti, sillä Englannissa on mahdollista velvoittaa kotitaloudet käyttämään tiettyjä jäteastioita tiettyille jätteille. Jätteenkeräysviranomaisten antamien ohjeiden noudattamatta jättäminen voi aiheuttaa tietyn suuruisen sakkorangaistuksen. Tätä mahdollisuutta on käytetty Barnetin pakollisessa kierrättämisohjelmassa tehokeinona. Tosin kaupunkipiirin kantana on se, että sakon käyttö olisi aivan viimeinen keino – toisin sanoen tarkoitus ei ole ryhtyä sakottelemaan ihmisiä. Ohjelman noudattamista kuitenkin valvotaan viikoit-

taisten keräysten yhteydessä tehtävien havaintojen perusteella - joskaan tarkastuksia sekajäteastioihin ei kuitenkaan normaalisti tehdä. Kotitaloudet, jotka eivät osallistu ohjelmaan nousevat helposti esille. Näiden saaminen ohjelmaan mukaan tapahtuu ensisijaisesti ”kierrätysassistenttien” tekemillä kotikäynneillä, joissa rohkaistaan osallistumaan ohjelmaan selvittämällä sen tarkoituksia ja päämääriä. Jos mainittu pehmeä keino ei auta ja ohjelman vastustaminen on tietoista ja on jatkunut pitkään, siirrytään astetta järeämpiin keinoihin – varoituksiin tai kirjallisiin huomautuksiin. Jos nämä eivät tehoa, otetaan sakkorangaistus käyttöön.

Suomessa kunnan jätehuoltovelvollisuuden piirissä on asumisessa syntyvät jätteet sekä siihen rinnastettavat tiettyjen julkisten toimintojen jätteet. Tulkintaongelmia on aiheutunut muun muassa asumisessa syntyviin jätteisiin rinnastettavissa olevien jätteiden käsitteen sekä julkisten toimintojen määrittelyssä. Saksassa jätehuollon velvollisuuksien kohdentuminen perustuu **hyödynnettävien ja loppukäsiteltävien jätteiden väliseen erotteluun**. Hyödynnettävien ja loppukäsiteltävien jätteiden erolla on tärkeä merkitys myös EU:n jätesäätelyssä, sillä hyödynnettäviä jätteitä koskee tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate, kun taas loppukäsiteltävien jätteiden vapaata liikkuvuutta voidaan helpommin rajoittaa, esimerkiksi vetoamalla omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteisiin. Saksan jätehuollon organisoinnin voidaankin nähdä perustuvan lähtökohtiin, jotka ovat yhdenmukaisia EU:n jätesäätelyyn nähden.

Saksan mallin mukainen jätehuoltovastuiden jakautuminen hyödynnettävien ja loppukäsiteltävien jätteiden välisen erottelun perusteella ei kuitenkaan ole ongelmaton ratkaisu. Saksassa sekä julkisen että yksityisen sektorin jätteenkäsittelykapasiteetti on kasvanut voimakkaasti, minkä vuoksi erityisesti kunnallisissa jätteenkäsittelylaitoksissa on ollut jopa pulaa jätteistä. Kuntien ja yksityisten jätteenkäsittely-yritysten välillä onkin puhjennut todellinen kilpailu jätteistä. Tällöin kiistanalainen kysymys on se, onko tietty jäte luovutusvelvollisuuden piirissä vai ei. Kiistan ratkaisu perustuu pitkälti loppukäsiteltävän jätteen käsitteen tulkintaan. Jätteiden hyödyntämisen tai loppukäsittelyn määritelmät eivät kuitenkaan ole täysin yksiselitteisiä, minkä vuoksi myös jätehuollon vastuunjako Saksan kierrätystalous- ja jätelain nojalla ei aina ole ollut selvää, ja erimielisyyksiä on jouduttu ratkaisemaan tuomioistuimissa. Lisäksi on huomattava, että jätehuollon keskeisten käsitteiden määrittely nojautuu pitkälti EU-oikeuteen, minkä vuoksi kansallista liikkumavaraa käsitteiden määrittelyssä ei välttämättä ole paljon.

Flanderissa on omaksuttu EU:n jätehierarkian ja materiaalitehokkuuden kannalta merkittävä järjestelmä, jossa määritellään edellytykset jätteiden käytölle **sekundäärisenä raaka-aineena**. Jätteen ja tuotteen välinen rajanveto on kysymys, johon yksiselitteisen vastauksen antaminen voi monessa tapauksessa olla hankalaa. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että materiaalin luokittelua jätteeksi puoltaa turvallisuus- ja terveellisyysskriteerit, koska jätteiden koostumusta ei yleensä ennakolta erikseen valvota. Toisaalta luonnonvarojen kestävä käytön, materiaalitehokkuuden ja muiden ympäristöllisten syiden kannalta sekä usein myös kustannusnäkökulmasta materiaalien kiertokulun ”sulkeminen” ja jätteiden mahdollisimman tehokas hyödyntäminen olisi monessa tapauksessa perustelluin ratkaisu. Flanderin sekundääristä raaka-ainetta koskevaa sääntelyä ja sen toimeenpanosta saatuja kokemuksia olisi hyödyllistä ottaa huomioon pantaessa Suomessa täytäntöön EY:n jätedirektiivin jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevia säännöksiä. Järjestelmä mahdollistaa muun muassa edellytysten määrittämisen sille, milloin jäte lakkaa olemasta jätettä.

Euroopan unionin säädökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus jätteiden siirrosta 14.6.2006 (2006/1013/EY). EYVL 12.7.2006 L 190, s. 1–98

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä) 19.3.2001 (2001/761/EY). EYVL L 114, 24.4.2001, s. 1–29

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteenpoltosta 4.12.2000 (2000/76/EY). EYVL 28.12.2000 L 332, s. 91–111 (**Jätteenpolttodirektiivi**)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä 5.4.2006 (2006/12/EY). EUVL L 114, 27.4.2006, s. 9–21 (**Jättedirektiivi**)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 (94/62/EY). EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10–23 (**pakkausjättedirektiivi**)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi paristoista ja akuista ja direktiivin 91/57/ETY kumoamisesta 6.9.2006. (2006/66/EY). EUVL L 266, 26.9.2006, s. 1–13

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi romuajoneuvoista 18.9.2000 (2000/53/EY). EYVL L 269, 21.10.2000, s. 34–43

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta 27.1.2003

(2002/96/EY). EUVL L 37, 13.2.2003, s. 24–38 (**sähkö- ja elektroniikkaromusta annettu direktiivi**)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa 27.1.2003 (2002/95/EY). EUVL L 37, 13.2.2003, s. 19–23

Komission päätös jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 (2000/532/EY). EUVL L 226, 6.9.2000, s. 3–24

Neuvoston direktiivi kaatopaikoista 26.4.1999 (99/31/EY). EYVL L 182, 16.7.1999, s. 1–19 (**Kaatopaikkadirektiivi**)

Neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 83/337/ETY muuttamisesta, 3.3.1997 (97/11/EY). EYVL L 73, 14.3.1997, s. 5–15

Neuvoston direktiivi 91/689/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vaarallisista jätteistä.

(**vaarallisista jätteistä annettu direktiivi**)

Neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, 24.9.1996 (96/61/EY), EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26–40 (**IPPC-direktiivi**)

Ruotsi

Kirjallisuus

Avfall Sverige. Svensk avfallshantering 2007

Ebbesson, Jonas. Miljörätt, Justus Förlag, Uppsala 2003

Mahmoudi, Said – Rubenson, Stefan. Miljörättens grunder, Norstedts juridik, Tukholma 2004

Naturvårdsverket. Strategi för hållbar avfallshantering – Sveriges avfallsplan, 2005

Naturvårdsverket. Vägledning till definitionen av hushållsavfall, 16.1.2008. (Naturvårdsverket 2008a)

Naturvårdsverket. Rapport 5798 – Strategin för resurssnåla och giftfria kretslopp, GRK-strategin, 2008. (Naturvårdsverket 2008b)

Naturvårdsverket. Rapport 5796 – Samla in, Återvinn! – Uppföljning av producentsansvar 2006, 2008. (Naturvårdsverket 2008c)

Naturvårdsverket. Rapport. Konsekvenser av en begränsning av definitionen av hushållsavfall. Regeringsuppdrag, 2008. (Naturvårdsverket 2008d)

http://www.naturvardsverket.se/upload/06_produkter_och_avfall/avfall/Lagar_och_regler-om_avfall/Vad_hander_om_definitionen_av_vad_som_ar_hushallsavfall_begransas/konsekvenser_definition_hushallsavfall.pdf

Sähköiset lähteet

<<http://www.avfallsverige.se>>

<<http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>>

<<http://waste.eionet.europa.eu/waste>>

<<http://www.naturvardsverket.se>>

<<http://www.miljomal.nu>>

<<http://www.tilastokeskus.fi>>

Virallislähteet

Lait

Sfst 1998:808 Miljöbalk

Sfst 1999:673 Lag om skatt på avfall

Sfst 1994:1776 Lag om skatt på energi

Asetukset

Sfst 2002:1060 Förordning om avfallsförbränning

Sfst 2001:1063 Avfallsförordning

Sfst 2001:512 Förordning om deponering av avfall

Sfst 1998:905 Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar

Sfst 1998:899 Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Sfst 2007:383 Förordning om gränsöverskridande transporter av avfall
Sfst 1998:950 Förordning om miljö sanktionsavgifter
Sfst 2005:209 Förordning om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter
Sfst 2006:1273 Förordning om producentansvar för förpackningar
Sfst 2007:185 Förordning om producentansvar för bilar
Sfst 2004:1387 Förordning om stöd till investeringar i källsorteringsutrymmen
Sfst 1993:1268 Förordning om spillolja
Sfst 2007:19 Förordning om PCB m.m.
Sfst 1994:1236 Förordning om producentansvar för däck
Sfst 1994:1205 Förordning om producentansvar för returpapper
Sfst 2000:208 Förordning om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer
Sfst 1997:645 Förordning om batterier
Sfst 2003:262 Förordning om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram

Muut virallislähteet (Ruotsin hallituksen esitykset)

Regeringens Proposition 2005/06:176 Kommunernas roll i avfallshanteringen
Regeringens proposition 2002/03:117 Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp
Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk

Oikeustapaukset

Svea hovrätt, dom 2006-12-18 i mål nr M7670-05 (Sahlgrenska sjukhuset)
Regeringsrättens dom 17.3.2008 mål nr. 172-175-06 och mål nr. 176-179-06 (Simrishamn & Tomelilla)

Sähköiset linkit tärkeimpiin jätealan säädöksiin Ruotsissa

Lait

Miljöbalk (1998:808) <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1998:808>
Lag (1999:673) om skatt på avfall <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1999:673>
Lag (1994:1776) om skatt på energi <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1994:1776>

Asetukset

Förordning (2002:1060) om avfallsförbränning <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2002:1060>
Avfallsförordning (2001:1063) <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2001:1063>
Förordning (2001:512) om deponering av avfall <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2001:512>
Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1998:905>
Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1998:899>
Förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2007:383>

Förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2004:989>

Förordning (1998:950) om miljöskaktionsavgifter <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1998:950>

Förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2005:209>

Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2006:1273>

Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2007:185>

Förordning (2004:1387) om stöd till investeringar i källsorteringsutrymmen <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2004:1387>

Förordning (1993:1268) om spillolja <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1993:1268>

Förordning (2007:19) om PCB m.m. <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2007:19>

Förordning (1994:1236) om producentansvar för däck <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1994:1236>

Förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1994:1205>

Förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2000:208>

Förordning (1997:645) om batterier <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=1997:645>

Förordning (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram <http://www.riksdagen.se/Webbnav/?nid=3911&bet=2003:262>

Tanska

Kirjallisuus

Arbejdsgruppen om organisering av affaldssektoren: En effektiv affaldssektor – anbefalinger fra arbejdsgruppen om organisering av affaldssektoren, 2004.

Bree, Axel.: The Organisation of Waste Management in the European Union Member States, Journal for European Environmental & Planning law 6/2005, s. 478 – 489.

Eskensen, Lotte: The Current State of Waste Management in Denmark and Related Legal Issues, Journal for European Environmental & Planning law 6/2005, s. 497 – 500.

Herreborg Jørgensen, Tine & Egelund Holgaard, Jette: Environmental reporting: experiences from Denmark, Working Paper 6/2004, Division of Technology, Environment and Society, Department of Development and Planning, Aalborg University, 2004.

Politisk aftale om organisering av affaldssektoren 21.7.2007.

Simonsen, Jacob H.: Markedssvigt for genanvendelse, Ren Viden nr.1/2008 s. 6 -7, April 2008.

Sähköiset lähteet

Affald Danmark: <http://www.affalddanmark.dk>

Regeringen: Affaldsstrategi 2005 – 2008, 2003: <http://www2.mst.dk/udgiv/Publikationer/2003/87-7972-971-1/pdf/87-7972-973-8.pdf>

(Luetavissa myös englanniksi The Danish Government: Waste Strategy 2005-08, 2004: http://glwww.mst.dk/homepage/default.asp?Sub=http://glwww.mst.dk/udgiv/Publications/2004/87-7614-249-3/html/default_eng.htm)

Regeringen: Mulighedernes samfund, Regeringsgrundlag, 2007:

<http://www.stm.dk/imagesUpload/dokument/samlet%20regeringsgrundlag.pdf>

Regeringen: Regeringsudspil om Den nye affaldssektor, 2007:

<http://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2007/978-87-7052-309-6/pdf/978-87-7052-311-8.pdf>

The European Commission <http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>

The European Topic Centre on Resource and Waste Management <http://waste.eionet.europa.eu/>

Videncenter for Affald: <http://www.affaldsinfo.dk>

Sähköiset lähteet on tarkistettu ja niissä on viimeisen kerran vierailtu 8.6.2008.

Virallislähteet

Tanskan kansalliset säädökset on luettavissa osoitteessa: <http://www.retsinformation.dk>

Miljøbeskyttelsesloven, LBK nr 1757 af 22/12/2006 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13072>

Affaldsbekendtgørelsen, BEK nr 1634 af 13/12/2006 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13022>

Forbrændingsbekendtgørelsen, BEK nr 162 af 11/03/2003 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12614>

Bekendtgørelse om deponeringsanlæg, BEK nr 650 af 29/06/2001 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=12496>

Saksa

Kirjallisuus

Abfallvermeidung und verwertung durch das Prinzip der Produzentenverantwortung. Forschungsvorhaben dūr das Österreichische Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Endbericht, Mai 2005. Ecologic GmbH, Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik. Saatavilla myös internetissä: >http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/abfall/abfallvermeidung/Detailstudie_Produzentenverantwortung_050901.pdf<. (Abfallvermeidung und verwertung durch das Prinzip der Produzentenverantwortung)

Beckmann, Martin: Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Einführung in das Abfallrecht. Lexxion Verlagsgesellschaft mbH, Berlin 2007. ISBN 978-3-936232-73-8. (Beckmann 2007)

Bree, Axel: The Organisation of Waste Management in the European Union Member States. Julkaisussa Journal for European Environmental Planning Law, Volume 2, Number 6. November 2005. s. 478–489. (Bree 2006)

Fritsch, Klaus (Dipl.Ing.): Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht. Verlag C. H. Beck. München 1996. ISBN 3-406-41364-1 (Fritsch 1996)

Kloepfer, M. (Prof. Dr.): On the Codification of German Environmental Law: Teoksessa Bocken, Hubert & Ryckbost, Donatienne (Toim.): Codification of Environmental Law, Proceedings of the International Conference in Ghent, February 21 and 22, 1995. The International Environmental Law and Policy Series. Kluwer Law International. London 1996, s. 88–100. ISBN 90-411-0888-2. (Kloepfer 1996)

Kloepfer, Michael (Prof. Dr.): Umweltrecht. Kolmas painos. Verlag C. H. Beck. München 2004, s. 1711–1847. ISBN 3406520448 (Kloepfer 2004)

Kunth, Bernd (Dr.): Environmental Law of Germany. Teoksessa Schlickman, Andrew J.; McMahon, M. Thomas; van Rien, Nicole & Sidley & Austin (Toim.): International Environmental Law and Regulation. Butterworth Legal Publishers, a division of Reed Publishing Inc. New Hampshire 1991, Ger-1–Ger-28. ISBN 0-88063-346-8. (Kunth 1991)

Pape, Kay Arhur & Schillorn, Kerrin: Environmental Law in the Federal Republic of Germany. Teoksessa Koeman, Niels S.J. (Toim.): Environmental Law in Europe. Kluwer Law International Ltd. London 1999, s. 273–292. ISBN 90-411-9739-7. (Pape & Schillorn 1999)

Sähköiset lähteet

Abfallwirtschaft. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft>< 12.6.2008.

Gesetze / Verordnungen: Neuordnung der Umweltkompetenzen nach der Föderalismusreform: der Weg ist frei für das Umweltgesetzbuch. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 8/2006. >http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/aktuell/doc/37620.php<. 23.12.2007.

Hintergrundinformation zu der neuen Deponieverwertungsverordnung. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 12/2006. ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/doc/6854.php>< 12.6.2008

MBA – mechanisch-biologische Behandlung von Abfällen. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/doc/3210.php><. 23.12.2008.

Neue abfallrechtliche Regelungen seit 1. Februar 2007 in Kraft. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 1.2.2007. ><http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/downloads/doc/38647.php><. 15.2.2008.

Oikeusjärjestys – Saksa. Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston Internet-sivusto. >http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ger_fi.htm<. 22.12.2007

Siedlungsabfallentsorgung in Deutschland, Bericht zur Siedlungsabfallentsorgung 2006. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 1.9.2006. >http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bericht_siedlungsabfallentsorgung_2006.pdf<. (Saatavilla myös englanninkielisenä <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bericht_siedlungsabfallentsorgung_2006_engl.pdf>)

Statistiken zur Abfallwirtschaft. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 9/2007. >http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/statistiken_zu_abfallwirtschaft/doc/5886.php<. 12.6.2007.

Umweltgesetzbuch: Entstehung des UGB. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 12/2007 <http://www.bmu.de/umweltgesetzbuch/entstehung_des_ugb/doc/40431.php>. 23.12.2007.

Virallislähteet

Liittovaltiotas

Altölverordnung. 16.4.2002. BGBl. I s. 1368, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 20.10.2006, BGBl. I s. 2298.

Drei igste Verordnung zur Durchführung der Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen) 20.2.2001. BGBl. I s. 317.

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (**Bundes-Immissionschutzgesetz** - BImSchG). 26.9.2002. BGBl. I s. 3830, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.10.2007, BGBl. I s. 2470.

Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (**Abfallverbringungsgesetz** – AbfVerbrG). 19.7.2007, BGBl. I, s.1460.

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (**Elektro- und Elektronikgerätegesetz** – ElektroG). 16.3.2005. BGBl. I s. 762, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19.7.2007, BGBl. I s. 1462.

Gesetz über die Entsorgung von Altfahrzeugen (**Altfahrzeug-gesetz** - AltfahrzeugG). 21.7.2002. BGBl. I s. 2199.

Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (**Abfallgesetz** - AbfG). 27.8.1986. BGBl. I s. 2771 (kumottu).

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (**Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz** - KrW/

AbfG). 27.9.1994. BGBl I s. 2705, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19.7.2007.

Gesetzes zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung. 15.07.2006. BGBl. I Nr. 34 s. 1619-1624.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung. 23.5.1949, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28.8.2006. BGBl. I s. 2034.

Siebzehnte Verordnung zur Durchführung der Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verordnung über die Verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen). 14.8.2003. BGBl. I s. 1633.

Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen **Überwachung** (AbfRÜbVefV). 20.10.2006. BGBl. I s. 2298.

Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz (**Altholzverordnung** – AltholzV). 15.8.2002. BGBl. I s. 3302, zuletzt geändert durch Artikel 2a der Verordnung vom 20.10.2006, BGBl. I s. 2298.

Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall vom 26.10.1977. BGBl. I S. 1913.

Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (**Abfallverzeichnis-Verordnung** - AVV) 10.12.2001. BGBl. I s. 3379, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 15.7.2006 BGBl. I s. 1619.

Verordnung über Deponien und Langzeitlager (**Deponieverordnung** - DepV). 24.7.2002. BGBl. I s. 2807, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 13.12.2006, BGBl. I S. 2860.

Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe (**Entsorgungsfachbetriebeverordnung** - EfbV). 10.9.1996. BGBl. I s. 1421, zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 24.6.2002, BGBl. I s. 2247.

Verordnung über den Versatz von Abfällen unter Tage (**Versatzverordnung** - VersatzV) 24.7.2002. BGBl. I s. 2833, zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 15.7.2006, BGBl. I s. 1619.

Verordnung über die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (**Gewerbeabfallverordnung** - GewAbfV). 19.6.2002. BGBl. I s. 1938, zuletzt geändert durch Artikel 7 der Verordnung vom 20.10.2006, BGBl. I s. 2298.

Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (**Nachweisverordnung** - NachwV). 20.10.2006. BGBl. I s. 2298, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19.7.2007, BGBl. I s. 1462.

Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren (**Batterieverordnung** – BattV). 2.7.2001. BGBl. I 2001, s. 1486, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes von 9.9.2001, BGBl. I, s. 2331.

Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (**Altfahrzeug-verordnung** – AltfahrzeugV). 21.6.2002. BGBl. I s. 2214, zuletzt geändert durch Artikel 364 der Verordnung vom 31.10.2006, BGBl. I s. 2407.

Verordnung über die Überlassung und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen. 4.7.1997. BGB I s. 1666. (kumottu)

Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (**Abfallablagerungsverordnung** - AbfAbIV). 20.2.2001. BGBl. I s. 305, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 13.12.2006, BGBl. I s. 2860.

Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (**Verpackungsverordnung** – VerpackungsV). 21.8.1998. BGBl. I, s.2379, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 19.7.2007, BGBl. I, s. 1462.

Verpackungsverordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen 12.6.1991. BGBl. I 1991, s. 1234 (kumottu)

Verordnung über die Verwertung von Abfällen auf Deponien über Tage (**Deponieverwertungsverordnung** - DepVerwV). 25.7.2005. BGBl. I s. 2252, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 13.12.2006, BGBl. I s. 2860.

Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (**Bioabfallverordnung** - BioAbfV). 21.9.1998. BGBl. I s. 2955, zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 20.10.2006, BGBl. I S. 2298.

Verordnung über immisionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (**EMAS-Privilegierungs-Verordnung** – EMASPrivilegV). 24.6.2002. BGBl. I s. 3392, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3392.

Osavaltiotaso: *Nordrhein-Westfalen*

Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (**Landesabfallgesetz** - LAbfG). 21.6.1988. GV. NRW. s. 250, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2007, GV. NRW. S. 708

Gebührenordnung über die Abfallentsorgung in der Bundesstadt Bonn Vom 10. September 1987, 70.2.2, zuletzt geändert durch Satzung vom 18.12.2007 (Abl. S. ,993). Saatavana myös internetissä: >http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/aktuelles/ortsrecht/index.html?lang=de&ukid=115<. 25.2.2008.

Satzung über die Entsorgung von Abfällen in der Bundesstadt Bonn (Abfallentsorgungssatzung), vom 2. September 1987, zuletzt geändert durch Satzung vom 6.2.2004 (Abl. s, 20). Saatavana myös internetissä: >http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/aktuelles/ortsrecht/index.html?lang=de&ukid=115<. 25.2.2008.

Muut virallislähteet

Begründung für fünfte Änderungsverordnung der Verpackungsverordnung, 19.7.2007. Saatavana myös internetissä: >http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/verpackvo_hinweise.pdf<. 20.2.2008.

Entwurf Fünfte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, In der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 30.1.2008. Saatavana myös internetissä: >http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/verpackvo_aenderung.pdf<. 20.2.2008.

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überfächung, Drucksache 16/400, 19.1.2006. Saatavana myös internetissä: ><http://dip.bundestag.de/btd/16/004/1600400.pdf><. 15.2.2008 (Gesetzentwurf der Bundesregierung 16/400)

Hintergrundpapier, Umweltverträgliche Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und bestimmten Bauabfällen, Gewerbeabfallverordnung wird am 1. Januar 2003 in Kraft treten. Saatavana myös internetissä: >http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gewerbeabfallv_hintergrund.pdf<. 27.3.2008.

Technische Anleitung zur Lagerung, chemisch/physikalischen, biologischen Behandlung, Verbrennung und Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen (Zweite allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz - **TA Abfall**), 12.3.1991. GMBL. Nr. 8, s. 139.

Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstige Entsorgung von Siedlungsabfällen (Dritte allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz - **TA Siedlungsabfall**), 14.5.1993. Banz. Nr. 99a vom 29.5.1993.

Sähköiset linkit tärkeimpiin jätealan säädöksiin Saksassa

Saksan liittovaltiotason säädökset on saatavilla internetissä osoitteessa: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>

Suorat linkit keskeisiin säädöksiin:

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (**Bundes-Immissionsschutzgesetz** - BImSchG). 26.9.2002. BGBl. I s. 3830, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.10.2007, BGBl. I s. 2470. <http://bundesrecht.juris.de/bimsg/>

Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (**Abfallverbringungsgesetz** – AbfVerbrG). 19.7.2007, BGBl. I, s.1460.

http://bundesrecht.juris.de/abfverbrg_2007/

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (**Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz** - KrW/AbfG). 27.9.1994. BGBl. I s. 2705, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19.7.2007.

<http://bundesrecht.juris.de/krw-abfg/>

Gesetzes zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung. 15.07.2006. BGBl. I Nr. 34 s. 1619-1624.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung. 23.5.1949, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28.8.2006. BGBl. I s. 2034.

<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>

Verordnung über die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (**Gewerbeabfallverordnung** - GewAbfV). 19.6.2002. BGBl. I s. 1938, zuletzt geändert durch Artikel 7 der Verordnung vom 20.10.2006, BGBl. I s. 2298.

<http://bundesrecht.juris.de/gewabfv/>

Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (**Nachweisverordnung** - NachwV). 20.10.2006. BGBl. I s. 2298, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19.7.2007, BGBl. I s. 1462.

http://bundesrecht.juris.de/nachwv_2007/

Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (**Abfallablagerungsverordnung** - AbfAbfV). 20.2.2001. BGBl. I s. 305, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 13.12.2006, BGBl. I s. 2860. <http://bundesrecht.juris.de/abfablv/>

Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (**Verpackungsverordnung** – VerpackungsV). 21.8.1998. BGBl. I, s.2379, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 19.7.2007, BGBl. I, s. 1462. http://bundesrecht.juris.de/verpackv_1998/

Verordnung über die Verwertung von Abfällen auf Deponien über Tage (**Deponieverwertungsverordnung** - DepVerwV). 25.7.2005. BGBl. I s. 2252, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 13.12.2006, BGBl. I s. 2860. <http://bundesrecht.juris.de/depverwv/>

Verordnung über Immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungsvereinfachungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (**EMAS-Privilegierungs-Verordnung** – EMASPrivilegV). 24.6.2002. BGBl. I s. 3392, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3392. <http://bundesrecht.juris.de/emasprivilegv/>

Itävalta

Kirjallisuus

Bree, Axel: The Organisation of Waste Management in the European Union Member States. Julkaisussa Journal for European Environmental Planning Law, Volume 2, Number 6. November 2005. s. 478–489. (Bree 2005)

Mayer, Heinz & Schmelz, Christian: Environmental Law in Austria. Teoksessa Koeman, Niels S.J. (Toim.): Environmental Law in Europe. Kluwer Law International Ltd. London 1999, s. 31–64. ISBN 90-411-9739-7. (Mayer & Schmelz 1999)

Nachhaltige Abfallwirtschaft in Österreich/Sustainable Waste Management in Austria. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium). 2006. Saatavilla myös internetissä: >http://www.nachhaltigkeit.at/bibliothek/pdf/publikationen/Nachhaltige%20Abfallwirtschaft%20in%20Oesterreich%2005_06.pdf<. 16.1.2008 (Nachhaltige Abfallwirtschaft in Österreich)

Niederhuber, Martin: „Abfall“ als Rechtsbegriff. Teoksessa Bergthaler, Wilhelm & Wolfslehner, Evelyn (toim.): Das Recht der Abfallwirtschaft. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2004, s. 51–72.

Pommerening-Schober, Renate: Die Regelung der Abfallwirtschaft in den Bundesländern – ein Vergleich. Teoksessa Bergthaler, Wilhelm & Wolfslehner, Evelyn (toim.): Das Recht der Abfallwirtschaft. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2004, s. 26–50.

Tessar, Hans: Grundriss des Abfallwirtschaftsrechts. Verlag Österreich, Wien 2006.

Weiss, Rainer: Kommunales Abfallmanagement. . Teoksessa Bergthaler, Wilhelm & Wolfslehner, Evelyn (toim.): Das Recht der Abfallwirtschaft. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2004, s. 231–242.

Sähköiset lähteet

Itävallan keskeiset säädökset löytyvät osoitteesta:

<http://www.ris2.bka.gv.at/>

Factsheets, Austria. European Topic Centre on Resource and Waste Management (Eionet). 19.12.2007. ><http://www.waste.eionet.europa.eu/factsheets/Austria><. 19.12.2007

Fragebogen zur Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC), 1999/391/EG - Österreichischer Bericht. 8.10.2003 >http://ec.europa.eu/environment/ippc/replies_and_opinions/austria_de.pdf<. (saatavilla myös englanniksi >http://ec.europa.eu/environment/ippc/replies_and_opinions/austria_de.pdf<). 19.1.2008

Oikeusjärjestys - Itävalta. Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisten verkosto: >http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_aus_fi.htm<. 22.12.2007

Zweiter Bericht Österreichs über die Durchführung der IPPC-Richtlinie (2003-2005); Fragebogen 2003/241/EG. 24.10.2006. ><http://cdr.eionet.europa.eu/at/eu/ippc/envrusbtw><. 19.1.2007

Virallislähteet (suorine linkkeinen tärkeimpiin säädöksiin)

Liittovaltiotas

Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Emissionen aus Dampfkesselanlagen erlassen wird. (**Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen** - EG K) BGBl. I Nr. 150/2004, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 84/2006.

Bundesgesetz über den Schutz des Menschen und der Umwelt vor Chemikalien (**Chemikaliengesetz**). BGBl. I Nr. 53/1997, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 13/2006.

Bundesgesetz über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen. BGBl. Nr. 325/1990 (kumottu).

Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft ([Abfallwirtschaftsgesetz](#) - AWG). BGBl. I Nr. 102/2002, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 43/2007.

Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe, über die Änderung des Arbeitnehmerinnenschutzgesetzes und des Arbeitsinspektionsgesetzes (**Mineralrohstoffgesetz** - MinroG). BGBl. I Nr. 38/1999, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 113/2006.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). BGBl. Nr. 1/1930, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 2/2008.

Gewerbeordnung (**Gewerbeordnung** – GewO). BGBl. Nr. 194/1994, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 8/2008.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über die Verbrennung von Abfällen ([Abfallverbrennungsverordnung](#) - AVV). BGBl. II Nr. 389/2002, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 296/2007.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Behandlungspflichten von Abfällen ([Abfallbehandlungspflichtenverordnung](#)). BGBl. II Nr. 459/2004, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 363/2006.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Abfallvermeidung, Sammlung und Behandlung von Altfahrzeugen (**Altfahrzeugeverordnung**). BGBl. II Nr. 407/2002, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 184/2006.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Abfallvermeidung, Sammlung und Behandlung von elektrischen und elektronischen Altgeräten (**Elektroaltgeräteverordnung** – EAG-VO). BGBl. II Nr. 121/2005, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 48/2007.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Nachweispflicht für Abfälle (**Abfallnachweisverordnung**). BGBl. II Nr. 618/2003.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über ein Abfallverzeichnis (**Abfallverzeichnisverordnung**). BGBl. II Nr. 570/2003, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 89/2005.

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über **mobile Anlagen** zur Behandlung von Abfällen. BGBl. II Nr. 472/2002

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Qualitätsanforderungen an Komposte aus Abfällen (**Kompostverordnung**). BGBl. II Nr. 292/2001.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Festsetzung von gefährlichen Abfällen und Problemstoffen (**Festsetzungsverordnung gefährliche Abfälle**). BGBl. II Nr. 227/1997, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 178/2000.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die getrennte Sammlung biogener Abfälle (**Bioabfallverordnung**). BGBl. Nr. 68/1992, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 456/1994.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Rücknahme, Pfanderhebung und umweltgerechte Behandlung von bestimmten Lampen (**Lampenverordnung**). BGBl. Nr. 144/1992, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 121/2005.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Trennung von bei Bautätigkeiten anfallenden Materialien (**Baurestmassentrennverordnung**). BGBl. Nr. 259/1991.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten und die Einrichtung von Sammel- und Verwertungssystemen (**Verpackungsverordnung** - VerpackungsVO 1996). BGBl. Nr. 648/1996, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 364/2006.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vom 19. Juli 1990 über die Rücknahme und Schadstoffbegrenzung von **Batterien und Akkumulatoren**. BGBl. Nr. 514/1990, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 335/2000.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vom 19. Juli 1990 über die Rücknahme und Pfanderhebung von wiederbefüllbaren **Getränkeverpackungen** aus Kunststoffen. BGBl. Nr. 513/1990, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. II Nr. 440/2001.

Verordnung des Bundesministers für Umwelt über die Ablagerung von Abfällen (**Deponieverordnung**). BGBl. Nr. 164/1996, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 2/2008.

Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, mit der nähere Bestimmungen betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen in Betrieben erlassen werden und Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, mit der nähere Bestimmungen betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen in Abfallbehandlungsanlagen erlassen werden (**Industrieunfallverordnung**) BGBl. II Nr. 354/2002.

Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über Altöle (**Altölverordnung**). BGBl. II Nr. 389/2002.

Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit und des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Meldung von Schadstoffemissionsfrachten für die Erstellung eines Europäischen Schadstoffemissionsregisters (**EPER-V**). BGBl. Nr. 300/2002.

Osavaltiotaso

Gesetz über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen und die Einhebung einer hierfür erforderlichen Abgabe im Gebiete des Landes Wien (**Wiener Abfallwirtschaftsgesetz** - Wr. AWG). 28.2.1994. LGBl. Nr. 13/1994, zuletzt geändert durch das Landesgesetz LGBl. Nr. 33/2007.

Muut virallislähteet

Abfallwirtschaft 2002. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium). 8.3.2005. Saatavilla myös internetissä: ><http://recht.lebensministerium.at/article/articleview/26608/1/6968><.

Anforderungen an die Zwischenlagerung von heizwertreichen Abfällen. Lebensministerium 2007. Saatavilla myös internetissä: <http://www.umweltnet.at/article/articleview/60067/1/6922>.

Bundesabfallwirtschaftsplan 2006. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium). Saatavilla myös internetissä: ><http://www.bundesabfallwirtschaftsplan.at/><. 4.3.2008. (BAWP)

Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31EY mukaisista kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämistä koskevista kansallisista strategioista, annettu 30.3.2005, [KOM(2005) 105 lopullinen].

Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007, Anhang 1, Ist-Zustand der Wiener Abfallwirtschaft (Lanhfassung). November 2007. Saatavilla myös internetissä: <<http://www.wien.gv.at/ma48/awk/pdf/ist-zustand2007.pdf>>. 19.3.2008. (Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007, Anhang 1)

Englanti

Kirjallisuus

Bohne, Eberhard; The quest for environmental regulatory integration in the European Union. Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention. Kluwer Law international 2006. (Bohne)

Crowe M., Nolan K., Collins C., Carty G., Donlon B., Kristoffersen M.; European Topic Centre on Waste: Biodegradable municipal waste management in Europe. Part 1: Strategies and instruments. European Environment Agency, Topic Report 15/2001. January 2002. (Crowe 2002)

Jacobsen H., Kristoffersen M.; European Topic Centre on Waste: Case studies on waste minimisation practices in Europe. European Environment Agency, Topic Report 2/2002. (Jacobsen 2002)

Jans Jan H., Vedder Hans H.B.; European Environmental Law. Third edition 2008. (Jans – Vedder)

Sähköiset lähteet

European Compost Network; <http://www.compostnetwork.info/index.php?id=40>

Environment Agency; <http://www.environment-agency.gov.uk/>

Department for Environment Food and Rural Affairs; <http://www.defra.gov.uk/>

www.wasteonline.org.uk

www.barnet.gov.uk

The Waste and Resources Action Programme; www.wrap.org.uk

Viittaukset tarkistettu 21.5.2008

Virallislähteet

Säädökset

Environmental Protection Act 1990

Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005

Environment Act 1995

Waste & Emissions Trading Act 2003

Household Waste Recycling Act 2003

Waste Minimisation Act 1998

Pollution Prevention and Control Act 1999

The Controlled Waste Regulations 1992

Landfill Tax Regulations 1996

The Landfill Allowances and Trading Scheme Regulations 2004

The Landfill Regulations 2002

The Waste (Household Waste Duty of Care) (England and Wales) Regulations 2005

Effectiveness of packaging waste management systems in selected countries: an EEA pilot study. EEA Report No 3/2005. European Environment Agency. (*Effectiveness of packaging waste management in UK*)

Planning Policy Statement 10: Planning for Sustainable Waste Management, office of the deputy prime minister, July 2005. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: <http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyguidance/mineralsandwaste/wastemanagement/pps10/>

Report on the Landfill Allowances and Trading Scheme 2006/7 - Version 2 October 2007. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta:

<http://publications.environment-agency.gov.uk/pdf/GEHO1007BNQB-e-e.pdf>
(Report on the Landfill Allowances and Trading Scheme 2006/7)

The environment agency enforcement and prosecution policy. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta:

<http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/acrobat/enfpolicy.pdf>

(enforcement and prosecution policy EA)

The Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste Regulations 1997 as amended) 2nd edition, The User's Guide, Department for Environment, Food and Rural Affairs The Scottish Executive The National Assembly for Wales.

(The Producer Responsibility Obligations – User's Guide)

The road from landfilling to recycling: common destination, different routes. European Environment Agency 2007. (*The road from landfilling to recycling*)

The Quality Protocol for the production and use of quality compost from source-segregated biodegradable waste. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/acrobat/compostqp_1721787.pdf

(The compost quality protocol)

The Quality Protocol for the production and use of waste vegetable oil derived biodiesel (WVO biodiesel). Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: http://qpyr1.dialoguebydesign.net/docs/QP_WVOBiodiesel.pdf

The quality protocol for the production and use of quality outputs from anaerobic digestion of source-segregated biodegradable waste. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: http://qpyr1.dialoguebydesign.net/docs/QP_AnaerobicDigestion.pdf

The quality protocol for the production and use of tyre-derived rubber materials. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: http://qpyr1.dialoguebydesign.net/docs/QP_Tyres.pdf

The quality protocol for the production of processed cullet from waste flat glass. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: http://qpyr1.dialoguebydesign.net/docs/QP_FlatGlass.pdf

The quality protocol for the manufacture of secondary raw materials from waste non-packaging plastics. Saatavana pdf-muodossa osoitteesta: http://qpyr1.dialoguebydesign.net/docs/QP_Non-packagingPlastics.pdf

Sähköiset linkit tärkeimpiin jätealan säädöksiin UK:ssa

UK:n säädökset on saatavilla internetissä osoitteesta: <http://www.opsi.gov.uk/>

Suorat linkit tärkeimpiin säädöksiin:

Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005;

http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050016_en_1

Environment Act 1995;

http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/Ukpga_19950025_en_1
Environmental Protection Act 1990;
http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/Ukpga_19900043_en_1.htm
Household Waste Recycling Act 2003;
http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2003/ukpga_20030029_en_1
Landfill Tax Regulations 1996, Statutory Instrument 1996 No. 1527;
http://www.opsi.gov.uk/si/si1996/Uksi_19961527_en_1.htm
Pollution Prevention and Control Act 1999;
http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1999/ukpga_19990024_en_1
The Controlled Waste Regulations 1992, Statutory Instrument 1992 No. 588;
http://www.opsi.gov.uk/SI/si1992/Uksi_19920588_en_1.htm
The Landfill Allowances and Trading Scheme (England) Regulations 2004, Statutory Instrument 2004 No. 3212;
<http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20043212.htm>
The Landfill (England and Wales) Regulations 2002, Statutory Instrument 2002 No. 1559;
<http://www.opsi.gov.uk/si/si2002/20021559.htm>
The Waste (Household Waste Duty of Care) (England and Wales) Regulations 2005, Statutory Instrument 2005 No. 2900;
<http://www.opsi.gov.uk/si/si2005/20052900.htm>
Waste and Emissions Trading Act 2003;
http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2003/ukpga_20030033_en_1
Waste Minimisation Act 1998;
http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1998/ukpga_19980044_en_1

Ranska

Kirjallisuus

Bree, Axel: Organisation of Waste Management in the EU Member States. JEEPL 6/2005. (JEEPL 6/2005)

Sähköiset lähteet

Internetlähteisiin viitataan alaviitteissä suorilla linkeillä ja viittauspäivällä.

Ranskan säädöskokoelma: <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

Virallislähteet

Lainsäädäntö, joka on koottu:

- ympäristölakikokoelmaan (*code de l'environnement*)
- lakikokoelmaan *code général des collectivités territoriales*
- lakikokoelmaan *le code général des impôts*

Seuraava tarkempi luettelo säädöksistä perustuu lähteeseen *Liste des principaux textes concernant les déchets (au 18 décembre 2007)*, joka on saatavissa osoitteesta <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

ecologie.gouv.fr/Principaux-textes-legislatifs-et.html. Tästä selvityksen kannalta keskeisimpiä ovat:

I - TEXTES GENERAUX

Code de l'environnement :

Partie législative : Livre V Titre IV Chapitre I° Elimination des déchets et récupération des matériaux Articles L 541-1 à L 541-50 et Livre I Titre II Chapitre IV Autres modes d'information article L 124-1 (*dernière modification* : article 69 de la **loi n° 2006-1229 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007** (JO du 27/12/06)

Partie réglementaire :

- Livre I Titre II Chapitre V

Articles à **R 125-1 à R 125-8** relatifs au **droit à l'information en matière de déchets**

- Livre V Titre IV Chapitre I°

Articles **D 541-1 à D 541-6** relatifs au **Conseil national des déchets**

Articles **R 541-7 à R 541-11** relatifs à la **classification des déchets**

Articles **R 541-76 et R 541-77** relatifs aux **dispositions pénales** (*Code pénal* : art R 632-1 et R 635-8)

Circulaire du 3 octobre 2002 relative à la mise en œuvre du décret n° 2002-540 du 18 avril 2002 relatif à la classification des déchets, complétée par la **circulaire du 9 janvier 2003** (Annexe)

Code des Douanes : articles 266 sexies à 266 undecies, relatifs à la taxe générale sur les activités polluantes, modifiés (*dernière modification* : articles 4, 39 et 40 de la **loi de finances n° 2006-1666 du 30 décembre 2006 rectificative pour 2006** (JO du 31/12/06)

Code général des impôts : art. 1520 à 1526, 1609 bis, 1609 quater, quinquies et quinquies C, nonies D, 1639 A et A bis modifiés

Code général des collectivités territoriales : articles L 2313-1, L 2224-13 à L 2224-17,

L 2333-76 et L2333-78, et L 2333-92 à L 2333-96 (*dernière modification* : article 73 de la **loi n° 2006-1229 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007** (JO du 27/12/06) et article 125 de la **loi de finances n° 2006-1666 du 30 décembre 2006 rectificative pour 2006** (JO du 31/12/06)

II - DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

Code général des collectivités territoriales art. L 2313-1, L 2224-13 à L 2224-17, 2333-76 et L2333-78, modifiés par la **loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004** de finances rectificative pour 2004 : articles 61,62,64, 66, 67, 68 et 69 (JO du 31/12/04)

Code de l'environnement Art. L 541-13 à L 541-15

Code de l'environnement Art. R 541-13 à R 541-28 : Plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (*Décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 modifié*)

Circulaire du 28 avril 1998 concernant la mise en oeuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés

Circulaire du 17 janvier 2005 relative à la décentralisation des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) – Bilan planification au 31 décembre 2004 (*BOMEDD n° 7 du 15/04/05*)

Circulaire du 25 juillet 2006 relative à l'application des décrets du 29/11/2005 (PEDMA) et du 28/12/2005 (PREDIS) (*BOMEDD n° 19 du 15/10/06*)

Circulaire du 25 avril 2007 relative aux plans de gestion des déchets ménagers (*BOMEDAD n° 15 du 15/08/07*))

III - DECHETS INDUSTRIELS

Code de l'environnement Art. L 541-13 à L 541-15

Code de l'environnement Art. R 541-29 à R 541-41 : Plans d'élimination de déchets industriels spéciaux (*Décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996 modifié*)

Code de l'environnement Art. R 541-42 à R 541-48 et art. R 541-78 : Contrôle des circuits de traitement des déchets (*Décret n° 2005-635 du 30 mai 2005*)

Arrêté du 8 juillet 2003 relatif aux critères et méthodes d'évaluation des propriétés de dangers H1 explosif, H2 comburant, H3 inflammable et facilement inflammable d'un déchet (*JO du 2/10/03 et annexes parues au BOMEDD n° 03-21 du 15/11/03*)

Arrêté du 7 juillet 2005 fixant le contenu des registres mentionnés à l'article 2 du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets et concernant les déchets dangereux et les déchets autres que dangereux ou radioactifs (*JO du 01/09/05*)

Arrêté du 29 juillet 2005 fixant le formulaire du bordereau de suivi des déchets dangereux mentionné à l'article 4 du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 (*JO du 14/09/05*) modifié par l'arrêté du 16 février 2006 (*JO du 17/03/06*)

Arrêté du 20 décembre 2005 relatif à la déclaration annuelle à l'administration, pris en application des articles 3 et 5 du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets (*JO du 31/12/2005 et annexes parues au BOMEDD n° 06-3 du 15/02/06*)

Circulaire du 1 mars 2006 relative à la mise en œuvre du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets (*BOMEDD n° 10 du 31/05/06*)

Arrêté du 30 octobre 2006 fixant le contenu des registres mentionnés à l'article 2 du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets et le formulaire de bordereau de suivi des déchets radioactifs mentionnés à l'article 4 (*JO du 30/11/2006*)

Circulaire du 15 mai 2007 relative au décret du 30 mai 2005 (*BOMEDAD n° 15 du 15/08/07*)

IV - DECHETS PARTICULIERS

d/ Déchets d'emballages

Code de l'environnement Art. R 543-53 à R 543-65 : Déchets résultant de l'abandon des emballages ménagers (*Décret n° 92-377 du 1 avril 1992*)

Code de l'environnement Art. R 543-66 à R 543-72 et R 543-74 : Déchets d'emballages dont les détenteurs ne sont pas les ménages (*Décret n° 94-609 du 13 juillet 1994*)

Code de l'environnement Art. R 543-42 à R 543-52 et R 543-73 : Prise en compte des exigences liées à l'environnement dans la conception et la fabrication des emballages (*Décret n° 98-638 du 20 juillet 1998*)

Avis relatif aux producteurs et détenteurs de produits emballés (*JO du 11/01/06*)

V - INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DE DECHETS

Code de l'environnement (Partie législative) -

Livre V Titre IV Chapitre I° Elimination des déchets et récupération des matériaux articles 541-1 à 541-50

Livre I Titre II Chapitre IV Autres modes d'information article 124-1

Livre V Titre I° Installations classées pour la protection de l'environnement articles 511-1 à 517-2

Code de l'environnement (Partie réglementaire)

Livre V Titre I° Installations classées pour la protection de l'environnement Articles R 511-1 à R 515-38

a / Installations de transit

Circulaire du 30 août 1985 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (installations de transit, regroupement et prétraitement des déchets industriels) (*JO du 17/12/85*)

b/ Installations de compostage

Circulaire du 5 janvier 2000 relative à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement; classement des installations de compostage et des points d'apport volontaire de déchets ménagers triés

(*BOMATE n° 2000-03 du 20/03/00*)

Arrêté du 7 janvier 2002 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 2170 : « Engrais et supports de culture (fabrication des) à partir de matières organiques » et mettant en œuvre un procédé de transformation biologique aérobie (compostage) des matières organiques (*JO du 16/02/02 et BOMATE n° 02/3 du 30/03/02*)

Circulaire du 17 janvier 2002 relative au compostage en établissement d'élevage

Arrêté du 21 août 2007 portant application obligatoire d'une norme (NF U 44-051 sur les amendements organiques) (*JO du*)

c/ Installations d'incinération

Arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux (*JO du 1/12/02*), modifié par l'arrêté du 10 février 2005 (*JO du 17/03/05*)

Arrêté du 20 septembre 2002 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets dangereux (*JO du 1/12/02*), modifié par l'arrêté du 10 février 2005 (*JO du 17/03/05*)

Circulaire du 17 janvier 2005 relative à la gestion des résidus d'épuration des fumées d'incinération d'ordures ménagères (*BOMEDD n° 05/7 du 15/04/05*)

d / Installations de stockage de déchets

Code de l'environnement Art. L 541-30-1

Code de l'environnement Art. R 515-9 à R 515-23 : Stockage souterrain de produits dangereux (*Décret n° 2006-283 du 10 mars 2006*)

Code de l'environnement Art. R 541-65 à R 541-75 et R 541-80 à R 541-82 : Stockage de déchets inertes (*Décret n° 2006-302 du 15 mars 2006*)

Arrêté du 9 septembre 1997 relatif aux décharges existantes et aux nouvelles installations de stockage de déchets non dangereux (*JO du 02/10/97*) modifié par l'arrêté du 31 décembre 2001 (*JO du 02/03/02*), l'arrêté du 3 avril 2002 (*JO du 19/04/02*), l'arrêté du 19 janvier 2006 (*JO du 16/03/06*) et l'arrêté du 18 juillet 2007 (*JO du 29/09/07*).

Circulaire du 17 juin 2002 relative à l'article 9 de l'arrêté ministériel du 9 septembre 1997 (Arrêt du CE du 5/04/02) (*BOMEDD n° 02/9 du 30/11/02*)

Circulaire du 4 juillet 2002 relative aux installations de stockage de déchets ménagers et assimilés (BOMEDD n° 02/9 du 30/11/02)

Arrêté du 30 décembre 2002 relatif au stockage de déchets dangereux (JO du 16/04/03)

Décision du Conseil du 19 décembre 2002 (2003/33/CE) établissant des critères et des procédures d'admission des déchets dans les décharges, conformément à l'article 16 et à l'annexe II de la directive 1999/31/CE (JOCE du 16/01/03)

Circulaire du 10 juin 2003 relative aux installations de stockage de déchets dangereux (BOMEDD n° 03/21 du 15/11/03)

Circulaire du 27 juin 2003 relative à la prévention des incendies de forêt liés aux dépôts sauvages de déchets et aux décharges (BOMEDD n° 03/21 du 15/11/03)

Circulaire du 23 février 2004 relative à la résorption des décharges non autorisées (BOMEDD n° 09/2004 du 15 mai 2004)

Arrêté du 31 décembre 2004 relatif aux installations de stockage de déchets industriels inertes provenant d'installations classées (JO du 1/03/05)

Circulaire du 21 mars 2005 relative à l'arrêté du 31 décembre 2004 relatif aux installations de stockage de déchets industriels inertes provenant d'installations classées (BOMEDD n° 12 du 30/06/05)

Arrêté du 7 novembre 2005 relatif à la déclaration annuelle à l'administration des installations de stockage de déchets inertes mentionnée à l'article 5 du décret n° 2005-635 du 30 mai 2005 (JO du 24/12/2005)

Arrêté du 15 mars 2006 fixant la liste des déchets inertes admissibles dans des installations de stockage de déchets inertes et les conditions d'exploitation de ces installations (JO du 22/03/06)

Circulaire du 6 juin 2006 relative aux installations de stockage de déchets non dangereux (BOMEDD n° 15 du 15/08/06)

Circulaire du 28 juin 2006 relative à la mise en œuvre de l'obligation de déclaration annuelle pour les installations de stockage de déchets inertes (BOMEDD n° 17 du 15/09/06)

Circulaire du 25 juillet 2006 relative aux installations classées : Acceptation de déchets à radioactivité naturelle renforcée ou concentrée dans les centres de stockage de déchets

Circulaire du 20 décembre 2006 relative aux installations de stockage de déchets inertes (BOMEDD n° 4 du 28/02/07)

Circulaire du 6 avril 2007 relative à la déclaration annuelle pour les installations de stockage de déchets inertes (BOMEDAD n° 12 du 30/06/07)

Muut virallislähteet

Emballages ménagers. ADEME 2005. (ADEME 2005, *pakkaukset*)

Emballages industriels et ménagers. ADEME 2004. (ADEME 2004, *pakkaukset*)

Les déchets en chiffres, édition 2007. Agence de l'Environnement et de la Mîtrise de l'Energie, 2007. (*Les déchets en chiffres, édition 2007*)

Les obligations réglementaires des entreprises concernant leurs déchets. 01/2008. Agence de l'Environnement et de la Mîtrise de l'Energie. (ADEME 2008)

Sähköiset linkit tärkeimpiin jätealan säädöksiin Ranskassa

Lakikokoelma code de l'environnement

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20080616>

(englanniksi: <http://195.83.177.9/code/liste.phtml?lang=uk&c=40>)

Lakikokoelma code général des collectivités territoriales

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20080616>

Lakikokelma le code général des impôts

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20080616>

Flanderin (Belgia)

Kirjallisuus

Environment Law Syllabus (09/02). Saatavissa osoitteesta <http://www.emis.vito.be/ShowPage.cfm?PageID=182>, (viittauspäivä 9.5.2008). (*Environment Law Syllabus*)

Belgian point of view regarding the end-of-waste criteria for compost. OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest) 2008. (OVAM 2008)

Crowe M., Nolan K., Collins C., Carty G., Donlon B., Kristofferesen M., European Topic Centre on Waste: Biodegradable municipal waste management in Europe. Part 1: Strategies and instruments. European Environment Agency, Topic Report 15/2001. January 2002. (Crowe 2002)

The Flemish Parliament. Introductory brochure. 2005. (*Parliament 2005*)

Seerden R., Deketelaere K. (toimittaneet): Legal Aspects of Soil Pollution and Decontamination in the EU Member States and the United States. 2000. (Seerden/Deketelaere 2000)

Sähköiset lähteet

Belgian säädöskokoelma: www.belgiumlex.be/.

Englanninkielisiä käännöksiä Flanderin jätelainsäädännön kannalta keskeisistä säädöksistä on saatavissa osoitteesta http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/afval.htm.

Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest (OVAM, Public Waste Agency of Flanders): www.ovam.be.

Muihin internetlähteisiin viitataan alaviitteissä suorilla linkeillä ja viittauspäivillä.

Virallislähteet

Säädökset

Decree of 2 July 1981 concerning the Prevention and Management of Waste-materials. (*Flanderin jätelaki*)

Order of the Flemish Government of 5 December 2003 for the Establishment of the Flemish regulations relating to Waste Prevention and Management. (*VLAREA-asetus*)

Decree of the Flemish Council of 28 June 1985 concerning Environmental Licences (*ympäristölupalaki*)

Order of the Flemish Government of 6 February 1991 concerning Environmental Licences (*VLAREM I-asetus*)

Order of the Flemish Government of 1 June 1995 concerning General and Sectoral provisions relating to Environmental Safety (*VLAREM II-asetus*)

Muut virallislähteet

Draft Implementation Plan on the Environmentally Responsible Management of Household Waste. OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest) 2007. (OVAM 2007)

The Implementation Plan for Environmentally Responsible Household Waste Management, joulukuu 2007. (*kotitalousjättesuunnitelma 2008-2015*)

Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille kaatopaikoista annettun direktiivin 1999/31EY mukaisista kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämistä koskevista kansallisista strategioista, annettu 30.3.2005. (KOM(2005) 105 lopullinen).

Parent Frank, Vanacker Luc, Vandeputte Anne, Wille Danny: Municipal waste management in Flanders - Experiences and Challenges. OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaams Gewest) 2004. (OVAM 2004)

Sähköiset linkit tärkeimpiin jätealan säädöksiin Belgiassa

Decree of 2 July 1981 concerning the Prevention and Management of Waste-materials

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/AF.htm

Order of the Flemish Government of 5 December 2003 for the Establishment of the Flemish Regulations Relating to Waste Prevention and Management

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/Vlarea04-index.htm

VLAREA Appendix

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/vlarea04_bijlagen_index.htm

Decree of the Flemish Council of 28 June 1985 concerning Environmental Licences

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/milieu-vergunning-index.htm

Order of the Flemish Government of 6 February 1991 concerning Environmental Licences

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/Vlarem1-index.htm

VLAREM I - Appendix

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/Vlarem1-bijlagen-index.htm

Order of the Flemish Government of 1 June 1995 concerning General and Sectoral Provisions Relating to Environmental Safety

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/vlarem2.htm

VLAREM II – Appendix

http://www.emis.vito.be/wet_ENG_navigator/vlarem2-bijlagen.htm

Lyhenteet

BAWP =	Bundes-Abfallwirtschaftsplan = Itävallan liittovaltion jätehuoltosuunnitelma
BGBL. =	Bundesgesetzblatt, liittovaltion säädöskokoelma
BMLFUW =	Itävallan liittovaltion maa- ja metsätalous-, ympäristö- ja vesitalousministeriö = Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium)
BMV =	Biodegradable Municipal Waste
BREW =	Business Resource Efficiency and Waste Programme
DEFRA =	Department for Environment, Food and Rural Affairs
EA =	Environment Agency (for England and Wales)
EPA =	Environmental Protection Act
EU =	Euroopan unioni
GG = Saksan perustuslaki =	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23.5.1949
Immissiosuojelulaki =	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge 26.9.2002 (BGBL. I s. 3830)
IPPC-direktiivi =	Neuvoston direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (96/61/EY)
Jätedirektiivi =	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä (2006/12/EY)
Jätteesiirtoasetus =	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteiden siirrosta (2006/1013/EY)
KrW-/ AbfG =	Kierrätystalouden ja jätelaki = Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen 27.9.1994 (BGBL I s. 2705)
LATS =	The Landfill Allowances and Trading Scheme
LGBl. =	Landesgesetzblatt, osavaltion säädöskokoelma
Liikejäteasetus =	Verordnung über die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen 19.6.2002. (BGBL. I s. 1938)
Liittovaltion ympäristöministeriö =	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
MWMS =	Municipal Waste Management Strategy
NRW:n jätelaki =	Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen 21.6.1988 (GV. NRW. s. 250)
NRW =	Nordrhein-Westfalenin osavaltio

Pakkausasetus =	Verpackungsverordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen 21.8.1998 (BGBl. I, s.2379)
Pakkausjätedirektiivi =	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkausista ja pakkausjätteistä (94/62/EY)
PERN =	Packaging Export Recovery Notes
PPC =	Pollution Prevention and Control Act
PRN =	Packaging Recovery Note
UK =	United Kingdom
WET =	The Waste and Emissions Trading Scheme
WCA =	Waste Collection Authorities
WDA =	Waste Disposal Authorities
WRAP =	Waste and Resources Action Programme
Wr. AWG =	Gesetz über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen und die Einhebung einer hierfür erforderlichen Abgabe im Gebiete des Landes Wien (Wienin jätelaki)
YVA-direktiivi =	Neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 83/337/ETY muuttamisesta (97/11/EY).
Yhdyskuntajätteiden lajitusasetus =	Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen 20.2.2001 (BGBl. I s. 305)

Käsitteet

Hyödyntäminen = Suomen jätelain mukaisesti tässä selvityksessä hyödyntämisellä tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on ottaa talteen ja käyttöön jätteen sisältämä aine tai energia (recovery).

Käsittely = Tässä selvityksessä käsittely on yleiskäsite, joka kattaa sekä hyödyntämisen että loppukäsittelyn (treatment).

Loppukäsittely = Loppukäsittelyllä tarkoitetaan tässä selvityksessä Suomen jätelain käsittelyä eli toimintaa, jonka tarkoituksena on jätteen vaarattomaksi tekeminen tai lopullinen sijoittaminen (disposal)

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto			<i>Julkaisu-aika</i> Syyskuu 2008
<i>Tekijä(t)</i>	Toimittaja: Erkki J. Hollo, kirjoittajat: Matias Forss, Mari-Linda Harju-Oksanen, Outi Helander, Jaakko Kanerva, Miisa Karjalainen, Suvi-Tuulia Leppäkorpi			
<i>Julkaisun nimi</i>	Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 23 /2008			
<i>Julkaisun tema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön on selvitys seitsemän eri Euroopan maan jätelainsäädännöstä. Tarkoituksena oli Suomen jätelainsäädännön uudistamistarpeita silmällä pitäen kartoittaa eri maiden jätteisiin ja jätehuoltoon liittyviä lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Tavoitteena oli tuottaa tietoa jätealan lainsäädännön kokonais-uudistusta valmisteleavan työryhmän (JÄLKI-työryhmä) tarpeisiin.</p> <p>Raportti sisältää katsaukset eri maiden kansallisiin jätelainsäädäntöihin. Lisäksi siinä esitellään mielenkiintoisia kansallisen jätelainsäädännön kehittämiskeinoja. Selvityksessä tarkasteltiin erityisesti yhdyskuntajätehuollon säätelyä. Selvityksen kohdemaiksi valikoituivat Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska. Keski-Euroopan maista mukaan otettiin Saksa, Itävalta ja Ranska. Lisäksi tarkastelussa olivat Belgian Flanderin ja Ison-Britannian Englanti.</p> <p>Vertailu kohdemaiden välillä osoitti, että kaikissa selvityksen kohdemaista vastuu asumisessa syntyvän jätteen jätehuollon järjestämisestä kuului kunnille tai paikallisille viranomaisille. Eri maiden välillä oli kuitenkin selviä eroja sen suhteen, missä laajuudessa kotitalousjätteisiin rinnastettavat kaupan, palvelutoiminnan tai teollisuuden jätteet kuuluivat kunnan vastuun piiriin. Jätelainsäädännön toimeenpanon seurannan ja valvonnan tehostamiseksi kohdemaissa oli käytössä erilaisia kansallisia ratkaisuja, kuten ympäristösanktiomaksu Ruotsissa ja laaja oma-valvonnan soveltaminen Saksassa. Muista kansallisen jätehuollon ratkaisuihin esille nousivat erityisesti biohajoavan jätteen kaatopaikalle sijoittamista koskevat kiellot, joita oli käytössä lähes kaikissa kohdemaissa, sekä jätehuollon taloudelliset ohjauskeinot, jotka olivat merkittävässä roolissa erityisesti Englannin, Ruotsin ja Tanskan jättepolitiikassa.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Jätteet, jätelainsäädäntö, kansainvälinen jätelainsäädäntö, yhdyskuntajätehuolto			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3227-8 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (verkkok.)
	Sivuja 253	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Julkaisun kustantaja</i>				
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki, 2008			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum September 2008		
Författare	Redaktör: Erkki J. Hollo, författare: Matias Forss, Mari-Linda Harju-Oksanen, Outi Helander, Jaakko Kanerva, Miisa Karjalainen, Suvi-Tuulia Leppäkorpi			
Publikationens titel	Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön (Översikt över avfallslagstiftningen i vissa EU-länder)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 23 /2008			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Publikationen Översikt över avfallslagstiftningen i vissa EU-länder är en utredning om sju olika europeiska länders avfallslagstiftning. Utredningens syfte var att med tanke på behovet att förnya Finlands avfallslagstiftning kartlägga olika länders lagstiftningsrelaterade lösningar på avfallsområdet. Målet var att förse arbetsgruppen som förbereder en totalreform av avfallslagstiftningen (JALKI-arbetsgruppen) med behövlig information.</p> <p>Rapporten innehåller översikter över den nationella avfallslagstiftningen i olika länder. Därtill tar rapporten upp intressanta medel för utveckling av nationell avfallslagstiftning. Utredningen koncentrerar sig särskilt på hur hanteringen av kommunalt avfall regleras. Av de nordiska länderna har Sverige och Danmark varit föremål för utredningen. Av de centraleuropeiska länderna medtogs Tyskland, Österrike och Frankrike. Dessutom behandlades Flandern i Belgien och England i Storbritannien.</p> <p>En jämförelse mellan de valda länderna visade att ansvaret för hanteringen av hushållsavfall i alla dessa länder ligger antingen hos kommunen eller de lokala myndigheterna. Olika länder visade dock tydliga skillnader med avseende på i vilken grad med hushållsavfall jämförligt avfall från handel, serviceverksamhet eller industri omfattades av kommunens ansvar. I syfte att effektivisera uppföljningen och tillsynen av avfallslagstiftningens genomförande utnyttjade de valda länderna olika slags nationella lösningar så som miljöskänkionsavgiften i Sverige och en omfattande egenkontroll i Tyskland. Övriga lösningar som framstod som särskilt utmärkande inom nationell avfallshantering var förbuden mot deponering av biologiskt nedbrytbart avfall, som användes i så gott som alla valda länder, och de ekonomiska styrmedlen för avfallshantering, som spelade en betydande roll speciellt i Englands, Sveriges och Danmarks avfallspolitik.</p>			
Nyckelord	Avfall, avfallslagstiftning, internationell avfallslagstiftning, hantering av kommunalt avfall			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3227-8 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 253	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare				
Tryckeri/tryckningsort -år	Helsingfors, 2008			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Environmental Protection Department			<i>Date</i> September 2008
<i>Author(s)</i>	Editor: Erkki J. Hollo, writers: Matias Forss, Mari-Linda Harju-Oksanen, Outi Helander, Jaakko Kanerva, Miisa Karjalainen, Suvi-Tuulia Leppäkorpi			
<i>Title of publication</i>	Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön (A Review of the Waste Legislation in some EU Countries)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 23 /2008			
<i>Theme of publication</i>				
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	<p>A Review of Waste Legislation in some EU Countries is a survey of waste legislation in seven member states of the EU. The aim of the report is to find solutions from different countries that could be useful for the Finnish Government when developing its waste legislation. The aim is to support the work of the task force that is developing the Finnish waste legislation.</p> <p>The report consists of seven reports on the national waste legislation of different countries. There are also examples of how different countries have improved their waste legislation or how they are planning to do it. The review is especially focused on municipal waste issues. The target countries are Sweden, Denmark, Germany, Austria, France, Flanders in Belgium and England in the United Kingdom.</p> <p>Comparison between the countries showed that in all target countries, municipal authorities or local authorities are responsible for household waste management. However, there are differences between countries according to whether municipalities are responsible for waste similar to household waste generated by industry, commerce and service activity. There were also different kinds of solutions on how to increase the effectiveness of monitoring and supervision of the compliance with waste legislation. For instance, environment sanction payment is used in Sweden, and self-control is used in Germany. Some other interesting solutions were found as well, like prohibition to place biowaste in the landfill, which was used in almost all target countries. Economic instruments were an important part of waste management policy especially in England, Sweden and Denmark.</p>			
<i>Keywords</i>	Waste management, waste legislation, household wastes			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3227-8 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	No. of pages 253	Language Finnish	Restrictions For public use	Price (incl. tax 8 %)
<i>For sale at/ distributor</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Financier of publication</i>				
<i>Printing place and year</i>	Helsinki, 2008			

Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön on selvitys seitsemän eri Euroopan maan jätelainsäädännöstä. Tarkoituksena oli Suomen jätelainsäädännön uudistamistarpeita silmällä pitäen kartoittaa eri maiden jätteisiin ja jätehuoltoon liittyviä lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Raportti sisältää katsaukset eri maiden kansallisiin jätelainsäädäntöihin ja erityisesti yhdyskuntajätehuollon sääntelymekanismeihin. Lisäksi selvityksessä esitellään mielenkiintoisia kansallisen jätelainsäädännön kehittämiskeinoja. Selvityksessä keskitytään Ruotsin, Tanskan, Saksan, Itävallan ja Ranskan sekä Belgian Flanderin ja Ison-Britannian Englannin jätelainsäädäntöihin.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3227-8 (PDF)

ISSN 1796-170X (verkkoj.)